

TESIS DE DOCTORADO

**EL ESTATUTO JURÍDICO  
CONSTITUCIONAL DEL REY EN  
EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL  
VIGENTE**

Alejandro Villanueva Turnes

ESCUELA DE DOCTORADO INTERNACIONAL

PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO

SANTIAGO DE COMPOSTELA

AÑO 2018





## DECLARACIÓN DEL AUTOR DE LA TESIS

El Estatuto jurídico constitucional del Rey en el  
ordenamiento español vigente

D./Dña. Alejandro Villanueva Turnes

*Presento mi tesis, siguiendo el procedimiento adecuado al Reglamento, y declaro que:*

- 1) *La tesis abarca los resultados de la elaboración de mi trabajo.*
- 2) *En su caso, en la tesis se hace referencia a las colaboraciones que tuvo este trabajo.*
- 3) *La tesis es la versión definitiva presentada para su defensa y coincide con la versión enviada en formato electrónico.*
- 4) *Confirmando que la tesis no incurre en ningún tipo de plagio de otros autores ni de trabajos presentados por mí para la obtención de otros títulos.*

*En Santiago de Compostela, 10 de abril de 2018*

Fdo



## AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR / TUTOR DE LA TESIS

El Estatuto jurídico constitucional del Rey en el  
ordenamiento español vigente

D./Dña. Ana María Gude Fernández  
D./Dña. Roberto Luis Blanco Valdés

INFORMA/N:

*Que la presente tesis, corresponde con el trabajo realizado por D/Dña. Alejandro Villanueva Turnes, bajo mi dirección, y autorizo su presentación, considerando que reúne los requisitos exigidos en el Reglamento de Estudios de Doctorado de la USC, y que como director de ésta no incurre en las causas de abstención establecidas en Ley 40/2015.*

*En Santiago de Compostela, 10 de abril de 2018*

Fdo.

Fdo.



***Creo en la Monarquía Parlamentaria, una Monarquía renovada para  
un tiempo nuevo***

**Felipe VI**







# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO: CARACTERÍSTICAS DEL TITULAR DE LA CORONA .....</b>	<b>13</b>
1. Monarquía como forma de Estado o como forma de Gobierno.....	15
2. Principio monárquico y principio democrático .....	24
3. La Corona y el Rey dentro del ordenamiento constitucional español .....	26
4. La función regia.....	31
5. Jefe del Estado, símbolo de unidad y permanencia.....	35
6. Árbitro y moderador.....	49
7. Alto representante.....	54
8. Títulos de la Corona.....	61
9. Inviolabilidad e irresponsabilidad .....	68
10. El refrendo .....	77
10.1. Fundamento y naturaleza .....	86
10.2. Extensión .....	96
10.3. Sujetos .....	100
10.4. Efectos .....	103
10.5. Clasificación .....	105
<b>CAPÍTULO SEGUNDO: FUNCIONES ESPECÍFICAS DEL REY ..</b>	<b>109</b>
1. Sanción y promulgación de las leyes.....	111
1.1. La sanción .....	111

1.2.	La promulgación .....	125
1.3.	La publicación .....	132
2.	Convocatoria y disolución de las Cortes Generales y convocatoria de elecciones.....	133
2.1.	Convocatoria de las Cortes.....	133
2.2.	Disolución de las Cortes.....	138
2.3.	Convocatoria de elecciones.....	145
3.	Convocatoria de referéndum.....	147
3.1.	Referéndum consultivo .....	150
3.2.	Referéndum de reforma constitucional.....	153
3.3.	Referéndum autonómico.....	155
3.4.	Referéndum inconstitucional.....	158
4.	Proposición de la persona candidata a la Presidencia del Gobierno y poner fin a sus funciones .....	159
4.1.	Nombramiento ordinario.....	162
4.2.	Nombramiento extraordinario.....	181
4.3.	Poner fin a las funciones.....	185
5.	Nombramiento y separación de los miembros del Gobierno....	186
6.	Expedición de decretos, conferencia de empleos y concesión de honores y distinciones .....	188
7.	Asuntos de Estado y la Presidencia de las sesiones del Consejo de Ministros .....	196
8.	Mando Supremo de las Fuerzas Armadas .....	201
8.1.	El 23 F.....	215
9.	Ejercicio del derecho de gracia .....	222
10.	Alto patronazgo de las Reales academias.....	231

<b>11. Funciones Internacionales del Rey .....</b>	<b>234</b>
<b>11.1.    Acreditación de embajadores y otros representantes diplomáticos .....</b>	<b>236</b>
<b>11.2.    Manifestación del consentimiento en los Tratados Internacionales .....</b>	<b>239</b>
<b>11.3.    Declaración de Guerra y firma de Paz .....</b>	<b>245</b>
<b>12. Potestades relativas a la Casa del Rey .....</b>	<b>252</b>
<b>13. Otras funciones fuera del Título II .....</b>	<b>268</b>
<b>CAPÍTULO TERCERO: CAMBIO DE TITULAR EN LA JEFATURA DEL ESTADO .....</b>	<b>275</b>
<b>1.    Sucesión a la Corona .....</b>	<b>277</b>
<b>1.1. Principios de la sucesión .....</b>	<b>285</b>
<b>1.2.    Herederero por nacimiento o por llamamiento.....</b>	<b>291</b>
<b>1.3.    Ley sálica o una variante .....</b>	<b>293</b>
<b>1.4.    Tratamiento del herederero .....</b>	<b>317</b>
<b>1.5.    Llamamiento por las Cortes Generales .....</b>	<b>318</b>
<b>2.    Renuncias y abdicaciones .....</b>	<b>320</b>
<b>3.    Regencia .....</b>	<b>336</b>
<b>4.    Tutela.....</b>	<b>353</b>
<b>5.    Juramento .....</b>	<b>361</b>
<b>5.1.    Naturaleza .....</b>	<b>362</b>
<b>5.2.    Sujeto y objeto .....</b>	<b>370</b>
<b>5.3.    Juramento y libertad religiosa .....</b>	<b>371</b>
<b>5.4.    Juramento del Príncipe herederero .....</b>	<b>373</b>
<b>5.5.    La práctica del juramento .....</b>	<b>376</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>379</b>

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>403</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>441</b>



# PRESENTACIÓN

La palabra Monarquía deriva del latín tardío, concretamente del término *monarchia*, el cual, a su vez, proviene del vocablo griego *μοναρχία*<sup>1</sup>, siendo su significado más literal el de “gobierno de uno”. Los territorios en los que ha estado presente han recibido diferentes acepciones, pudiendo hablarse, por ejemplo, de Reino, Imperio, Principado o Gran Ducado.

La larga tradición histórica que rodea a la institución monárquica conlleva que la misma haya experimentado una pronunciada evolución, existiendo diferentes fases que es necesario tener en cuenta<sup>2</sup>.

Así pues, en un primer momento nos encontramos con la Monarquía absoluta. Esta primera modalidad, que también ha recibido el nombre de absolutismo monárquico<sup>3</sup>, se basa en que la soberanía y el poder son ostentados por una única persona, el Rey, sabiendo que este poder no tiene límites. Esta premisa se formula debido a que su poder se asienta en que es Rey por voluntad de Dios, siendo su poder también designado por Dios. De este modo, este tipo de monarcas absolutos ejercen su poder sobre el reino por derecho divino, no cabiendo ningún

---

<sup>1</sup> Real Academia Española, “Voz Monarquía”, en Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española [en línea]*, Real Academia Española, Madrid, 2016. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>2</sup> En relación a este particular, se sigue la tipología reconocida en las siguientes obras: Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, Ediciones Hidalguía, Madrid, 2008, pp. 27-36; Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998, p. 504.

<sup>3</sup> Pérez Alonso, Jorge, “Monarquía absoluta, Monarquía constitucional y Monarquía parlamentaria”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Nº 60, 2016, p. 61.

tipo de objeción al respecto. La ley es impuesta por el rey y el rey solo responde ante Dios. Un ejemplo muy representativo de este tipo de monarquía lo encontramos en el rey francés Luis XIV, llamado el Rey Sol, y cuya famosa frase “El Estado soy yo”, define a la perfección esta modalidad de Monarquía<sup>4</sup>.

A continuación, nos encontraríamos con la Monarquía limitada. En esta ocasión se produce una autolimitación de los poderes del Rey debido a la elaboración de una Constitución por sí mismo, pero que también podrá ser pactada se comparte el poder constituyente con el Parlamento. En todo caso, el Rey conserva el poder ejecutivo y compartirá el legislativo con el Parlamento.

En tercer lugar estaría la denominada Monarquía orleanista o dualista<sup>5</sup>. En esta modalidad existe una clara compartición de la soberanía entre el Rey y el Parlamento. El Rey va a seguir siendo el titular del poder ejecutivo pero poco a poco va aparece un Gobierno colegiado, sabiendo que el Consejo de Ministros va a necesitar una doble confianza, por un lado la del Monarca y por otro la del Parlamento.

Debemos aclarar que tanto a la Monarquía limitada como a la orleanista, se las ha denominado en ciertas ocasiones bajo la denominación de Monarquía Constitucional, bien sea conjuntamente consideradas o a alguna de estas modalidades. Algún autor ha señalado que esta terminología no es la más idónea, debido a que todas las instituciones monárquicas que se encuentren recogidas en un Texto Constitucional, podrían, sin más, ser categorizadas de este modo<sup>6</sup>. No

---

<sup>4</sup> Pérez, Joseph, “Luis XIV “el Estado soy yo”: la definición más breve del absolutismo”, *Clío: Revista de historia*, N° 8, 2002, pp. 88-89.

<sup>5</sup> Sobre esto: Nogueira Alcalá, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1993, pp. 243-246.

<sup>6</sup> Torres del Moral, Antonio, “La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado español”, en Lucas Verdú, Pablo (coord.), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1983, p. 44.

obstante, podemos señalar algunos ejemplos que han decidido hacer uso de la denominación señalada.

Así, DE OTTO, se refiere a ambas como Monarquía Constitucional, indicando que el Monarca va a tener los poderes constitucionalmente establecidos, siendo la propia Constitución fuente de su poder<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, si bien en la Monarquía absoluta había una equiparación del Estado con el Rey, aquí, el Estado tendrá personalidad jurídica propia, siendo el Rey quien lo representa. De esta manera afirma el autor que, en esta modalidad, «la Monarquía es un órgano constituido. Pero con una particularidad importante: es órgano que participa del poder de reforma constitucional junto con el electorado. La voluntad de la que emana la Constitución no es de la Monarquía, sino la de un sujeto superior a ella, que la constituye, pero ese sujeto tiene como órgano de formación de su voluntad al Monarca junto al electorado, o al órgano que representa a este. La Monarquía constitucional supone, por tanto, que el Monarca no puede hacer y deshacer por sí solo la Constitución, que no es “suya”, pero que al mismo tiempo esta Constitución no puede ser modificada sin contar con su voluntad»<sup>8</sup>.

Por otro lado, FREIXES SANJUÁN se refiere a la Monarquía limitada y a la Monarquía Constitucional<sup>9</sup>. Si bien es cierto que esta autora afirma de forma rotunda que esta última expresión se puede aplicar a todas las que se encuentran en una norma constitucional, hace una división ambas, dotando a la segunda de las características que

---

<sup>7</sup> De Otto, Ignacio, *Obras Completas*, Universidad de Oviedo-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Oviedo, 2010, p. 1521.

<sup>8</sup> *Ibidem*. A este autor también lo sigue PÉREZ ALONSO. Pérez Alonso, Jorge, “Monarquía absoluta, Monarquía constitucional y Monarquía parlamentaria”, *op. cit.*, pp. 61-62.

<sup>9</sup> Freixes Sanjuán, Teresa, “La Jefatura del Estado monárquica”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 73, 1991, pp. 86-88.

hemos señalado para la orleanista. La misma distinción entre Monarquía limitada y constitucional la hace DÍAZ REVORIO<sup>10</sup>.

Con independencia de la nomenclatura que se quiera emplear, la Monarquía Parlamentaria llegará como el resultado de toda la evolución sufrida por la institución monárquica. En esta fase culminante de la evolución nos encontramos con que el Rey, aunque formalmente pueda tener las funciones o competencias que se le atribuían en la Monarquía Limitada u Orleanista, no podrá actuar sin un refrendo exigido constitucionalmente, siendo, la mayoría de sus actividades, de carácter simbólico.

Explicada someramente esta evolución, debemos indicar que la Norma Superior del ordenamiento jurídico español es claramente monárquica, y más concretamente, establece que la forma política del Estado va a ser una Monarquía Parlamentaria. Ello no hace sino continuar la tradición de la historia constitucional española, dónde esta figura ha sido la que ha predominado en prácticamente todas las constituciones a excepción de una, que no es otra que la Constitución Española de 1931, siendo esta la única Constitución republicana que ha existido en España.

A pesar de ello, la Jefatura del Estado no es un tema que haya sido fervientemente tratado en el ámbito de la investigación, sobre todo en comparación con otros aspectos relativos a la Carta Magna. Sin embargo, en el año 2014 la institución monárquica vuelve a ponerse de actualidad no solo en el ámbito social, sino también en el académico, debido a la abdicación del Rey Don Juan Carlos I. Este acontecimiento, va a provocar dos situaciones novedosas y sin precedentes en el período de vigencia de la *Lex Superior* española: La primera de ellas es la propia abdicación, con la nueva norma elaborada y dictada a tal efecto para hacerla efectiva, y la segunda es la subida al trono de un nuevo Monarca, Don Felipe de Borbón, dando continuidad a la Corona en general y a la dinastía concreta en particular. El comienzo del reinado bajo un nuevo titular de la Corona, y los casi 40 años de vigencia

---

<sup>10</sup> Díaz Revorio, Francisco Javier, “La Monarquía Parlamentaria, entre la historia y la Constitución”, *Pensamiento Constitucional*, N° 20, 2015, p. 67.



constitucional, ha supuesto un contexto propicio que nos ha llevado a plantearnos cuál es el estatuto jurídico constitucional actual que rodea a la figura del Rey en la actualidad.

De esta manera, la presente Tesis Doctoral, cuyo título es “El Estatuto jurídico constitucional del Rey en el ordenamiento español vigente”, presenta como finalidad conocer la situación actual que rodea al Jefe del Estado en el marco de la Constitución Española de 1978 desde un punto de vista actual. Por lo tanto, lo que se ha pretendido no es la elaboración de un estudio de toda la institución Monárquica, aun a sabiendas que la referencia a la misma es inevitable como punto de partida, sino uno donde la figura del Rey cobra un importante protagonismo, tratando aquellos aspectos constitucionales que le rodean y afectan, para tener un conocimiento de su estatuto jurídico lo más completo y actualizado posible, siendo oportuno y necesario a la vista del nuevo reinado que acaba de comenzar.

Dentro de nuestra investigación se empleará un método deductivo de investigación, combinando en determinados puntos el enfoque descriptivo junto con aspectos más valorativos y críticos, empleando tres tipos de fuentes esenciales: la normativa, donde la Constitución es el punto de partida ineludible, pero la cual se ve acompañada de distintas normas jerárquicamente inferiores pero que complementan el conjunto de disposiciones que afectan a la figura del Rey, la bibliográfica procedente de la doctrina, donde se ha procurado el empleo de las obras más relevantes y los autores más especializados en la materia, y finalmente, la jurisprudencial, suponiendo esta la más breve de todas dada la escasa jurisprudencia existente relativa a la temática, pese a lo cual, las resoluciones que se pronuncian sobre determinados aspectos nos han brindado la oportunidad de conocer la opinión de los Tribunales y, en determinadas situaciones, permitir que nos decantemos por una solución en los aspectos más opacos a los que se enfrenta nuestro trabajo.

Nuestra investigación se divide en tres partes fundamentales, a las cuales se le debe añadir las conclusiones expuestas a la finalización de la última.

La primera parte sirve para situarnos en la temática, de tal manera que se hablará de la Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado, algo que creemos necesario dentro de todo estudio que se dedique a cualquier aspecto de la institución monárquica. Posteriormente se posicionará al Rey dentro de la Norma Constitucional, donde se sitúa como Jefe del Estado y símbolo de su unidad y permanencia, haciendo alusión, como no podía ser de otro modo, del instituto del refrendo, el cual es imprescindible conocer al ser el mecanismo que permite que la actuación del Monarca sea válida al establecerse una irresponsabilidad regia.

La segunda parte se centra en las funciones específicas del Rey. Aquí se hablará ya no de su carácter o función de símbolo, sino de aquellas competencias más específicas. De esta manera entraremos en los temas más polémicos de las mismas, otorgando una visión actual de ellas y ofreciendo las soluciones que, a nuestro juicio, son las más oportunas para resolver todo conflicto que puedan ocasionarse a raíz de la actividad del Monarca.

La tercera y última parte trata aquellos aspectos que afectan al titular de la Corona de uno u otro modo. Así se hará alusión a la sucesión, la Regencia, la tutela, la renuncia y la abdicación. Junto con estos temas, la referencia al juramento resultaba inevitable, y se ha optado por incluirla en esta parte del estudio debido a que tanto el sucesor como el regente deben llevarlo a cabo.

De esta manera se puede comprobar como la presente Tesis Doctoral fluye de lo general a lo particular. Esto no podía ser de otra manera, ya que resulta inconcebible no hacer alusión a las competencias regias específicas, así como a las situaciones que afecten al Monarca de forma concreta sin que previamente se haya analizado y explicado cual es la posición que este ocupa dentro del entramado constitucional.

# **CAPÍTULO PRIMERO: CARACTERÍSTICAS DEL TITULAR DE LA CORONA**





## **1. Monarquía como forma de Estado o como forma de Gobierno**

La Constitución Española de 1978 establece, en su artículo 1.3, que la forma política del Estado es una Monarquía Parlamentaria.

BLANCO VALDÉS señala que el estatuto jurídico constitucional del Rey aparece resumido en el inicio del articulado del Texto Constitucional, concretamente en el precepto que acabamos de mencionar y, precisamente por este motivo, debe ser el punto de partida de nuestro estudio<sup>11</sup>. De esta manera, el artículo 1.3 CE, aparentemente sencillo, encierra una relevancia destacable en lo que a la Jefatura del Estado se refiere, puesto que debido a esta forma política proclamada en el precepto, se determina al Jefe del Estado.

LUCAS VERDÚ ha considerado que el artículo 1.3 CE en conjunto con el apartado 1 y el 2<sup>12</sup> «se manifiesta como norma de apertura constitucional en cuanto refundadora del Estado español tras el ejemplar proceso político transicional de un Estado autoritario al presente democrático-liberal con posibilidades de transformación social-solidaria»<sup>13</sup>. A juicio de este autor, con el cual coincidimos plenamente, con este principio se han cumplido tres funciones esenciales, siendo la primera de ellas una función rupturista, que se palpa en una salida respecto de la etapa anterior, una segunda identificativa, caracterizando al Estado de Social, Democrático y de Derecho —a la vez que se hace un nombramiento de los valores superiores del ordenamiento jurídico— y una tercera garantista, que se

---

<sup>11</sup> Blanco Valdés, Roberto, *La ordenación constitucional de la defensa*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 121.

<sup>12</sup> Artículo 1 CE: «1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. 2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. 3. La forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria».

<sup>13</sup> Lucas Verdú, Pablo, *Teoría de la Constitución como ciencia cultural*, Dykinson, Madrid, 1998, p. 211.

concreta en la imperiosa necesidad de seguir un procedimiento de reforma agravada cuando se quiera reformar el Título preliminar en el que se incluye el artículo 1<sup>14</sup>. De esta manera estima el autor que estamos ante una fórmula política de la propia Constitución<sup>15</sup>.

Lo que nos tenemos que plantear aquí es si estamos ante una forma de Estado o ante una forma de Gobierno.

MORTATI consideró que la diferenciación debe realizarse de tal manera que, cuando se refiere a la forma de Estado, supondría la íntima conexión y relación de los diversos elementos que van a constituirlo, mientras que la forma de Gobierno se identifica con la organización y la distribución que se hace entre los diferentes órganos que conviven en él<sup>16</sup>.

Sobre este particular, FERNÁNDEZ SEGADO<sup>17</sup>, ha realizado una distinción entre las formas de Estado y formas de Gobierno muy coherente, señalando que la Monarquía, como tal, puede vincularse con una u otra. Así, las formas de Estado harían referencia «a la estructura y principios fundamentales del Estado definitorios de su naturaleza»<sup>18</sup>, distinguiéndose tres categorías constituidas cada una por dos formas

---

<sup>14</sup> Lucas Verdú, Pablo, *Teoría de la Constitución como ciencia cultural*, op. cit., pp. 211-212.

<sup>15</sup> Lucas Verdú, Pablo, *Teoría de la Constitución como ciencia cultural*, op. cit., p. 212.

<sup>16</sup> Mortati, Costantino, *Lezioni sulle forme di Governo*, Cedam, Padua, 1973, pp. 3 y ss.

<sup>17</sup> Fernández Segado, Francisco, *Sistema de derecho constitucional*, Dykinson, Madrid, 1992, pp. 127-128.

<sup>18</sup> Fernández Segado, Francisco, *Sistema de derecho constitucional*, op. cit., p. 127. La posibilidad de que la Monarquía sea una forma de Gobierno y una forma de Estado también ha sido puesto de manifiesto por TORRES DEL MORAL, quien afirma que «La primera fórmula es la preferida por los clásicos *iuspubicistas* alemanes, italianos, franceses y españoles de fines del siglo XIX y principios del XX. La segunda se abrió paso entre nosotros durante el franquismo (Ollero, Fraga) como más dada a proteger la futura Corona en medio del desgaste político diario, el cual debía ser soportado por el Gobierno». Torres del Moral, Antonio, «Veinticinco años de Monarquía Parlamentaria», en Álvarez Vélaz,

opuestas en sí mismas, de tal manera que tendríamos el Estado autoritario en oposición al democrático, el absoluto frente al constitucional y el unitario enfrentado al federal. RODRÍGUEZ-ZAPATA, a la hora de hablar de las formas de Estado, hace exclusiva referencia a esta última categoría en la que incluye junto con el Estado unitario y federal, el regional y el autonómico<sup>19</sup>. Por otro lado, las formas de Gobierno aluden «a la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado»<sup>20</sup>. Así aparece el de tipo parlamentario y el presidencialista. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA hace esta misma distinción aunque añadiendo a estas dos clases de formas de Gobierno, una tercera que recibe el nombre de régimen convencional<sup>21</sup>. Este autor se encarga de definir las de la siguiente manera: el Parlamentarismo sería «la atribución al órgano representativo de una determinada posición en el mismo, una posición central de la que se derivan, asimismo, determinadas relaciones, que describiremos como equilibradas, con el Gobierno o Ejecutivo»<sup>22</sup>, en el Presidencialismo «la relación entre ambos órganos es reducida como corresponde a un sistema basado en la aceptación extrema del principio

---

María Isabel (coord.) *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2004, p. 136.

<sup>19</sup> Rodríguez-Zapata, Jorge, *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 95-112. De manera menos específica y más amplia se refiere ROMERO las formas de Estado, entre las que diferencia entre Estado unitario y compuesto. Romero, César Enrique, “Técnicas políticas: formas de Estado y formas de Gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 202, 1975, pp. 81-82.

<sup>20</sup> Fernández Segado, Francisco, *Sistema de derecho constitucional*, *op. cit.*, p. 128.

<sup>21</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, “El régimen parlamentario y sus enemigos”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 93, 1996, pp. 42-43.

<sup>22</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, “El régimen parlamentario y sus enemigos”, *op. cit.*, p. 42.

de la división de poderes»<sup>23</sup>, finalmente en el convencionalismo «el Gobierno es un mero órgano de ejecución del Parlamento»<sup>24</sup>.

Con esto presente, nos centramos ahora en dar respuesta a la cuestión planteada, relativa a la determinación de si nos encontramos ante una forma de Estado o forma de Gobierno en nuestro Texto Constitucional. Hay que advertir que la Constitución Española de 1978 es pionera en la utilización del término Monarquía Parlamentaria, siendo la primera en hacerlo dentro de nuestra historia constitucional<sup>25</sup>. Este punto es muy relevante, ya que si echamos la vista atrás, puede observarse como la categorización de la Monarquía ha sido una extrañeza dentro del constitucionalismo español. Únicamente las Constituciones de 1812 y de 1869 hacían alusión a la forma monárquica de forma expresa, la primera en su artículo 14<sup>26</sup> diciendo que el Gobierno sería una Monarquía moderada hereditaria, y la segunda en su artículo 33<sup>27</sup> realizando una simple mención al término Monarquía sin ningún adjetivo que la definiese con mayor profundidad<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, “El régimen parlamentario y sus enemigos”, *op. cit.*, p. 43.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> PAPELL afirmó acertadamente que «La Constitución Española habría de ser la primera que recogería explícitamente este concepto ampliamente utilizado por los estudiosos teóricos a la hora de analizar las Monarquías europeas contemporáneas». Papell, Antonio, *La Monarquía española y el derecho constitucional europeo*, Labor, Barcelona, 1980, p. 75.

<sup>26</sup> Artículo 14: «El Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria».

<sup>27</sup> Artículo 33: «La forma de gobierno de la Nación Española es la Monarquía».

<sup>28</sup> PÉREZ ROYO también lo ha puesto de manifiesto al indicar que, en el proceso de elaboración de la Constitución, existe una continuidad con la historia constitucional, al establecerse la institución monárquica, pero también una ruptura, ya que no es una Monarquía como las precedentes, siendo una modalidad diferente a lo acostumbrado. Pérez Royo, Javier, “La Corona y el Gobierno en la Constitución Española”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 150.



Lo establecido en el Anteproyecto<sup>29</sup> de la actual Constitución es precisamente el texto que conocemos hoy en día, ya que no se produjeron modificaciones en lo relativo a este punto, manteniéndose intacto a través de las distintas etapas hasta su presencia final dentro de la *Lex Superior* propiamente considerada. Ello no quiere decir que el precepto no fuese discutido y se manifestasen diferentes posturas. GÓMEZ LLORENTE, como parte del grupo socialista, no dudó en afirmar su preferencia por un sistema republicano aunque admitiendo también que no existe ninguna incompatibilidad con la institución monárquica cuando esta cumple su labor. Sus palabras exactas fueron: «no ocultamos nuestra preferencia republicana, incluso aquí y ahora, pero sobrados ejemplos hay de que el socialismo, en la oposición y en el poder, no es incompatible con la Monarquía cuando esta institución cumple con el más escrupuloso respeto a la soberanía popular y a la voluntad de reformas y aún transformaciones que la mayoría del pueblo desee en cada momento, ya sea en el terreno político o económico»<sup>30</sup>. Junto con él, MARTÍN TOVAL, también se pronunció al respecto indicando que el voto republicano del grupo socialista, que se materializó en una abstención, tenía por finalidad que el Rey se ganase su puesto por sí mismo, como fue el caso, concretamente dijo: «el voto particular republicano de los socialistas tendría, así, entre otras cosas, esa necesaria justificación, es decir, que el Rey pueda ganar su nuevo poder estatal, su papel constitucional, gracias a una votación»<sup>31</sup>. De cualquier manera, esta declaración daba pie a considerar que la Monarquía ya se podía dar por consumada en España no a raíz de su establecimiento en la época dictatorial, sino por el papel del Rey en la llegada de la democracia, actuación que, como advierte GARCÍA LÓPEZ, «abocó a un acuerdo constitucional de legalización del partido

---

<sup>29</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, Nº 44, de 5 de enero de 1978, p. 670.

<sup>30</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Nº 64, 11 de mayo de 1978, p. 2194.

<sup>31</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Nº 64, 11 de mayo de 1978, p. 2203.

comunista que tuvo como contrapartida tácita su aceptación política de la Monarquía»<sup>32</sup>.

A lo largo del debate constituyente así como en la doctrina, se han puesto de manifiesto dudas acerca de si la Constitución, en el mencionado artículo 1.3, comete un error con la locución utilizada “forma política del Estado”, debiendo haber optado por la de “forma de Gobierno”<sup>33</sup> que se corresponde con la expresión empleada en otras Monarquías existentes. Dice ARAGÓN REYES<sup>34</sup> que el enunciado del artículo 1.3 CE contiene dos elementos esenciales, el primero de ellos, de carácter político, es el que hace referencia a la Monarquía como forma política, mientras que el segundo, sería de carácter jurídico, siendo el que singulariza esa forma de parlamentaria<sup>35</sup>. Si bien estos dos enunciados pueden verse y diferenciarse, no debemos olvidar que, en la medida en que se encuentran incluidos en la Norma Fundamental, la esfera jurídica va a rodear a todo el enunciado de forma inevitable.

En todo caso, resulta evidente la conexión que existe entre las formas de Estado y formas de Gobierno, hasta el punto de que ambas pueden resultar incluidas dentro de la forma política del Estado que establece la Constitución Española de 1978. Así lo deja patente SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA quien advierte que «La Monarquía Parlamentaria (j) es una forma de gobierno o variedad de la forma de

---

<sup>32</sup> García López, Eloy, “El rey neutral”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 34, 2014, pp. 295-296.

<sup>33</sup> Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, p. 267.

<sup>34</sup> Aragón Reyes, Manuel, “La Monarquía parlamentaria (comentario al art. 1.3 de la Constitución)”, en García de Enterría, Eduardo y Predieri, Alberto (coords.), *La Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1981, p. 439.

<sup>35</sup> Esto nos hace recordar, en cierta medida, a JELLINEK, el cual señaló que en el Estado puede apreciarse una vertiente jurídica y una política diciendo concretamente que «el que considere la vida real histórica del Estado reconocerá frente a la forma jurídica una forma política, la cual, como todo lo que no es jurídico en el Estado, es imprecisa e indeterminada». Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1970, p. 504.

Estado de la democracia, en razón del carácter vitalicio y hereditario del Jefe del Estado»<sup>36</sup>. Por su parte, BELDA PÉREZ-PEDRERO, tras hacer una referencia a la problemática terminológica del artículo 1.3 CE, no desaprovecha la oportunidad para señalar que en la expresión se han querido integrar distintos conceptos como son la forma de Estado, forma de Gobierno y sistema de Gobierno<sup>37</sup>.

A tenor de todo lo dicho, el debate acerca de la utilización de una u otra calificación carece, en cierta medida, de sentido. El motivo de esto es que el Constituyente de 1978 no ha optado por el empleo de ninguna de ellas, sino que en un alarde de originalidad, se ha servido de la voz “forma política del Estado”. Dicha locución no debe identificarse con una u otra expresión objeto de discusión, sino que se trata de una nueva que posee un alcance más amplio<sup>38</sup>. Así, cuando se afirma que la forma política del Estado es una Monarquía Parlamentaria, ello sirve de fundamento a la unión de las dos expresiones a las que apuntábamos con anterioridad, ya que el adjetivo parlamentario hace alusión a la forma de Gobierno y el término Monarquía hace referencia a la Jefatura del Estado, que es el vocablo que debe sustituir a la forma de Estado teniendo en cuenta la democratización de las Monarquías europeas, que ha provocado que el principio monárquico quede relevado por el principio democrático<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, *La sanción y promulgación de la Ley en la Monarquía Parlamentaria*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 72.

<sup>37</sup> Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, Publicaciones del Senado, Madrid, 2003, p. 33.

<sup>38</sup> Se ha dicho que «El precepto comentado expresa sintéticamente dos formas políticas que adopta el Estado español: la forma monárquica de la Jefatura del Estado y el sistema parlamentario de gobierno». Torres del Moral, Antonio, “Valores y principios constitucionales: Preámbulo, preceptos del Título Preliminar y artículo 10.1”, *Revista de Derecho Político*, Nº 36, 1992, p. 22.

<sup>39</sup> BLANCO VALDÉS también se sitúa en esta línea, puesto que ha dejado patente la presencia de las dos formas, señalando que la Monarquía Parlamentaria incluiría la forma de Gobierno parlamentario dentro de la forma de Estado democrático. Blanco Valdés, Roberto, *La ordenación constitucional de la defensa, op. cit.*, p. 123. MENÉNDEZ REXACH también observa estos dos

Entonces, ¿dónde debemos encuadrar esta forma política del Estado?. A este respecto, coincidimos plenamente con TORRES DE MORAL, quien ha señalado que actualmente sería más adecuado indicar que la Monarquía es una forma de Jefatura del Estado<sup>40</sup>. Esta nueva nomenclatura no es extraña al pensamiento de este autor si tenemos en cuenta que, al tratar el tema, advierte que «la evolución de la Monarquía la ha llevado a no ser ni una cosa ni otra [ni forma de

---

enunciados relativos al sistema parlamentario por un lado y a la Jefatura del Estado por otro. Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1979, p. 372. En planteamientos recientes de ARAGÓN REYES, este autor ha indicado que lo dispuesto en el artículo 1.3 CE encierra una forma de Gobierno, que es el parlamentario, y la forma de la Jefatura del Estado, que es la Monarquía. Aragón Reyes, Manuel, “La Monarquía en la Constitución Española”, en VV.AA., *La Monarquía Española y la Monarquía Japonesa*, Instituto Internacional de Ciencias Políticas, Madrid, 2014, p. 44. Es ciertamente interesante también lo comentado por LAVILLA ALSINA al decir que «El artículo 1.3, en definitiva, no dice ni quiere decir —ni sería correcto si lo dijera— que la forma del Estado es la Monarquía, a no ser en el sentido primario indicativo de que el Jefe del Estado es un Rey. Pero la forma de Estado —como la «forma de Gobierno»— trasciende ya cualquier apreciación simplificada y elemental. Ello explica tanto que la forma del Estado se adjetive como «política», cuanto que la forma política del Estado se exprese en términos que incluyen un dato propio de la forma de Gobierno cual es el régimen parlamentario. La función gramatical del sustantivo (Monarquía) y del adjetivo (parlamentario) no puede velar —sino más bien revelar— la clara percepción de que componen un todo sustantivo que es precisamente la Monarquía parlamentaria». Lavilla Alsina, Landelino, “La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado Español”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N° 5, 2001, p. 4.

<sup>40</sup> Torres del Moral, Antonio, “La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado español”, en Lucas Verdú, Pablo (dir.), *La Corona y la Monarquía en la Constitución de 1978*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1978, p. 48. Del mismo modo se ha posicionado RODRÍGUEZ-ZAPATA: Rodríguez-Zapata, Jorge, *Teoría y práctica del derecho constitucional*, op. cit., p. 577; y GÓMEZ SÁNCHEZ, quien a su vez ha señalado que de esta manera se establece un órgano constitucional que se encuentra sujeto tanto a la propia Constitución como a las leyes. Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, Ediciones Hidalguía, Madrid, 2008, p. 62.

Estado ni forma de Gobierno]. Lo primero porque no forma Gobierno ni forma parte de él. Lo segundo porque todas las formas políticas (federalismo, democracia...) son formas de Estado, y afirmar que lo es la Monarquía es casi como no decir nada»<sup>41</sup>.

Como señalábamos, en Derecho comparado, han sido diversas las Constituciones que han optado por realizar una categorización tradicional de forma de Gobierno cuando se trata de un Estado monárquico. Así se puede observar en el inicio del artículo 2 de la Constitución de Dinamarca<sup>42</sup> o en el artículo 1 *in fine* de la Constitución de Noruega<sup>43</sup>, siendo esta última previsión más parecida a lo establecido en la Constitución Española de 1812. Por su parte, el artículo 2 de la Constitución de Mónaco habla del principio del Gobierno<sup>44</sup>, mientras que el artículo 2 de la Constitución de Liechtenstein simplemente alude a que estamos ante una Monarquía constitucional hereditaria con

---

<sup>41</sup> Torres del Moral, Antonio, Torres del Moral, Antonio, “Veinticinco años de Monarquía Parlamentaria”, *Revista de Derecho Político*, Nº 58-59, 2003, pp. 432-433.

<sup>42</sup> Artículo 2: «La forma de Gobierno es la Monarquía Constitucional». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, Colex, Madrid, 2001, p. 137.

<sup>43</sup> Artículo 1 *in fine*: «La forma de Gobierno es una Monarquía limitada y hereditaria». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, *op. cit.*, p. 187. (A pesar de que el precepto en cuestión ha sido objeto de enmienda con posterioridad a la publicación de la obra de donde se extrae la traducción, dicha enmienda ha sido relativa a temas lingüísticos sin alterar el contenido del artículo).

<sup>44</sup> Artículo 2: «El principio del Gobierno es la Monarquía hereditaria y constitucional». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, *op. cit.*, p. 177.

mención a las bases democráticas y parlamentarias<sup>45</sup>, pero sin hacer categorización alguna de ello como forma de Estado o de Gobierno<sup>46</sup>.

## 2. Principio monárquico y principio democrático

Se ha afirmado<sup>47</sup> que, en el origen de los modelos de Estado, el principio monárquico no significaba otra cosa que la soberanía del Rey en todos los sentidos, ya no solo con el hecho de ser titular de todos los poderes, sino también con la identificación del Estado mismo. Por su parte, el principio democrático supone lo contrario a esta idea, de tal manera que la soberanía va a recaer sobre el pueblo, existiendo participación, cargos caracterizados por la electividad y temporalidad y, por supuesto, responsabilidad de los poderes y su sujeción plena al ordenamiento jurídico. Ambos principios han logrado convivir de forma conjunta confluyendo, en virtud de la cesión del principio monárquico en favor del democrático<sup>48</sup>. Por lo tanto, el logro de tener una Monarquía que encaje dentro del Estado actual se ha producido gracias a que el principio monárquico ha ido cediendo en favor del democrático, de tal manera que, en la Monarquía Parlamentaria, la Jefatura del Estado responderá a algo característico de la institución

---

<sup>45</sup> Artículo 2: «El Principado es una Monarquía constitucional hereditaria sobre las bases democráticas y parlamentarias». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 159.

<sup>46</sup> Un caso particular lo encontramos en la monarquía absoluta de la Ciudad del Vaticano. Si bien es cierto que la Constitución de la Ciudad del Vaticano no hace ninguna categorización del Estado de forma expresa, dedicándose a señalar que el Papa tiene la plenitud del poder ejecutivo, legislativo y judicial, su directorio web principal la describe como una Monarquía absoluta. Por su parte, la Ciudad del Vaticano podría denominarse como Monarquía Religiosa, lo cual resulta plenamente acorde dadas sus características relacionadas con la Iglesia.

<sup>47</sup> Torres del Moral, Antonio, “Concepción pansimbolista de la Monarquía Parlamentaria”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, N° 15, 2004, pp. 188.

<sup>48</sup> *Ibidem*.



propiamente considerada, mientras que el resto de engranajes del Estado son propios del principio democrático.

En todo caso, lo que debe tenerse presente es que la Monarquía Parlamentaria va a suponer la expansión de este principio democrático, de tal manera que se rompe la idea de incompatibilidad entre Monarquía y democracia, puesto que, en la medida en que el soberano no puede expresar ningún tipo de liderazgo político, ello permite al Rey simbolizar una democracia de tipo pluralista<sup>49</sup>.

Con esto podemos afirmar que, la Monarquía Parlamentaria española, ha adquirido lo que se ha denominado como legitimidad

---

<sup>49</sup> Merino Merchán, José Fernando, *Instituciones del Derecho Constitucional Español*, Centro de Estudios Superiores Ramón Corade, Madrid, 1994, p. 54. Debemos destacar aquí también que DE ALCORTA Y ECHEVARRÍA ha indicado, con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución actual, pero intuyéndose el nuevo panorama constitucional que se iba a cernir sobre el Estado, ya no el papel democrático que cumple la Monarquía, sino la del propio Rey señalando que, a Don Juan Carlos, se le ha caracterizado como un Monarca democratizador, resaltando lo que ha denominado como el equilibrio Monarquía-democracia, que comenzó a verse antes de aprobada la Constitución con vistas a mantenerse, tal y como ha sucedido. El mismo autor continúa señalando que la Monarquía ha estado ligada al Estado español de forma tradicional, descartando todo origen divino del poder del Rey y resaltando la necesidad de que se compatibilice plenamente con la democracia como adaptación a los tiempos. De Alcorta y Echevarría, José Ignacio, “La Monarquía. España y Europa hoy”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, N° 54, 1977, pp. 132-133. BLANCO VALDÉS también se ha pronunciado al respecto señalando que la Monarquía Parlamentaria es la que permite hacer compatible el principio monárquico con una sucesión hereditaria en torno al Jefe del Estado, consiguiéndose esto mediante una sustracción del poder político efectivo al titular de la institución propiamente dicha. Blanco Valdés, Roberto, “A propósito de la Monarquía Parlamentaria”, *Abogados: Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, N° 47, 2007, pp. 40-41.

democrática<sup>50</sup>, la cual obtuvo de forma plena mediante la aprobación en referéndum de la Constitución Española de 1978<sup>51</sup>.

Finalmente en este epígrafe, debemos añadir a lo dicho, tal y como explica PORRAS RAMÍREZ<sup>52</sup>, que son tres las vinculaciones democráticas que pueden atribuírsele a la Corona dentro de la Constitución, siendo estas la propia posición de la Monarquía, la sujeción de la misma a la Constitución y a las leyes, y la inexistencia de poderes jurídicos propios. Por nuestra parte, consideramos adecuado indicar que existe una manifestación más en torno a la vinculación de la Monarquía al principio democrático, la cual debe encontrarse en el procedimiento de reforma agravado –mencionado en lo precedente– que es necesario seguir si se quieren realizar cambios que afecten no solo en el Título Preliminar, al que pertenecer el examinado artículo 1.3 CE, sino también debe seguirse para modificar el Título II, que es donde se regula la Corona de forma específica, sabiendo que en dicho procedimiento de reforma está presente la obligación de convocar un referéndum con efectos vinculantes.

### **3. La Corona y el Rey dentro del ordenamiento constitucional español**

El artículo 56 CE abre el Título II que se dedica por entero a “La Corona”. Ya desde el primer precepto de este Título, se aprecia la intención del Constituyente de 1978 de establecer una figura compatible

---

<sup>50</sup> García Cuadrado, Antonio, *El ordenamiento Constitucional: Un enfoque histórico y formal de la teoría de la constitución y de las fuentes del Derecho*, Editorial Club Universitario, Alicante, 2002, pp. 163-164.

<sup>51</sup> Creemos que esta legitimidad quedará constatada en las páginas posteriores, siendo el tema tratado en mayor profundidad en el Tercer Capítulo de la presente investigación.

<sup>52</sup> Porras Ramírez, José María, *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 149-150.



con el sistema parlamentario, dando también plena efectividad al artículo 1.3 CE como iremos viendo.

Como punto de partida aquí, debemos diferenciar entre la Corona y el Rey. Si bien es cierto que nuestro estudio se centra en este último, han existido distintos pronunciamientos doctrinales respecto de su relación con la primera.

SÁNCHEZ AGESTA diferencia de forma clara entre lo que puede denominarse como la Corona dentro del plano simbólico, y el ejercicio de funciones efectivas, distinguiendo entre «el Rey, órgano simbólico y representativo, y el Gobierno, como órgano director de la función ejecutiva»<sup>53</sup>.

HERRERO DE MIÑÓN, considera que la Corona es una institución que simboliza la unidad y permanencia del Estado y que se encuentra personificada por el Rey, aclarando que el papel del Monarca no se queda simplemente en ocupar el cargo de la Jefatura del Estado, sino que «cuando las competencias de este han desaparecido, la Corona sigue ostentando, al margen de toda competencia, una función de integración. Si la Jefatura del Estado Parlamentaria es un hacer, la Corona puede subsistir, sin hacer nada, por su propio ser»<sup>54</sup>.

Por su parte, MENÉNDEZ REXACH ha indicado que la Corona es un órgano constitucional del Estado, sin que detente una naturaleza diferenciadora de las restantes con las que convive<sup>55</sup>. En una posición similar se sitúa BELDA PÉREZ-PEDRERO, para quien el Rey es el «titular de un órgano del Estado que emana de la soberanía del pueblo como el de todos los demás y accede a su cargo según el procedimiento

---

<sup>53</sup> Sánchez Agesta, Luis, “Significado y poderes de la Corona en el proyecto constitucional”, VV.AA., *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, p. 96.

<sup>54</sup> Herrero de Miñón, Miguel, “Artículo 56-El Rey”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo V*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, p. 47.

<sup>55</sup> Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*, op. cit., p. 372.

expresamente previsto en la Carta Magna»<sup>56</sup>, mientras que la Corona simplemente es una forma que identifica a la Jefatura del Estado, pero que carece de personalidad jurídica, no existiendo una identificación de la misma con el poder ejecutivo ni con el Estado mismo<sup>57</sup>.

Finalmente ROLLNERT LIERN, quien realiza una síntesis de los posicionamientos existentes<sup>58</sup>, aporta uno nuevo consistente en una interpretación dualista, según la cual la Corona tendría una doble naturaleza, tanto de símbolo político como de órgano constitucional<sup>59</sup>.

Desde nuestra perspectiva, entendemos que la Corona es, ante todo, uno de los órganos constitucionales del Estado. Aunque es cierto que puede ser categorizado a su vez de símbolo político, y es que no debemos olvidar que ese órgano compone parte de la forma política del Estado español que es la Monarquía Parlamentaria, en todo caso, siempre tendrá que ser un símbolo político de carácter neutral, sabiendo a su vez, que el Rey va a ser el titular de dicho órgano.

Especificado lo anterior, hay que recalcar lo que hemos adelantado con anterioridad, y es que, la condición otorgada dentro de la Norma Suprema a la figura del Rey, es indudablemente concordante con el régimen democrático. La Carta Magna de 1978 tiene un consenso irremediabilmente importante que debe ser tenido en cuenta<sup>60</sup>. El

---

<sup>56</sup> Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *El poder del Rey: alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, op. cit., p. 29.

<sup>57</sup> Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *El poder del Rey: alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, op. cit., p. 28.

<sup>58</sup> Rollnert Liern, Göran, "Función simbólica y Corona en la Constitución de 1978", en VV.AA., *Presente y futuro de la Constitución Española de 1978*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 766-772.

<sup>59</sup> Rollnert Liern, Göran, "Función simbólica y Corona en la Constitución de 1978", op. cit., pp. 772-774.

<sup>60</sup> Pita Brocano, Carmen, "La Constitución Española de 1978: el consenso", *Anuario de la Facultad de Derecho*, N° 21, 2003, pp. 453-465. CAVERO LATAILLADE sostiene, de forma acertada, que «La institucionalización de la Monarquía Parlamentaria, que se ganó el Rey por su impulso a la transición, es uno de los aciertos más positivos del proceso constituyente al conseguirse un

pueblo español, al que la Constitución otorga la soberanía en su artículo 1.2<sup>61</sup>, decidió en su momento votar sí a la Norma que se les presentó, votando que sí a la Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado, y particularmente a la figura del Rey que iba a ocupar Don Juan Carlos de Borbón. Esto supone que el pueblo no solo ha aceptado voluntariamente quien va a ocupar la Jefatura del Estado, sino que además, ha consentido en todo lo que la Constitución ha establecido en relación con la Corona.

Sin embargo, no debe ni puede considerarse que existe una situación en la que hay súbditos y reyes, pues esto forma parte de un pasado remoto, que no es posible entender con el ordenamiento constitucional español vigente en la actualidad. Como ya hemos dicho, la *Lex Legum* otorga la soberanía al pueblo, y además blinda la institución de la Corona de tal manera que, si se optase por modificar esta parte del Texto Constitucional, se va a tener que seguir un procedimiento de reforma agravado previsto en el artículo 168.1 CE<sup>62</sup>.

---

consenso en el que participaron partidos de tradición republicana». Cavero Lataillade, Iñigo, “Aciertos del Constituyente español de 1978 después de dos décadas de Monarquía Parlamentaria”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N° 2, 1999, p. 12.

<sup>61</sup> Artículo 1.2 CE: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». A este respecto, es imprescindible recordar que, la primera vez que se manifiesta la constitucionalización de la soberanía nacional en compatibilidad con la Monarquía, se dio en la Constitución Francesa de 1791. Esta Constitución fue sin duda un precedente de otras regulaciones posteriores que tratarían de establecer esta compatibilidad entre soberanía nacional y sistema monárquico que nunca antes se había producido. Así, encontramos la Constitución Española de 1812, la Constitución Portuguesa de 1822 o la Constitución Belga de 1831. Hay que aclarar que ya en el pensamiento absolutista se había superado la contradicción que podía existir entre la posición del Rey como una figura soberana y las limitaciones a su actuación, de tal manera que se llegó a considerar la existencia de dos soberanías diferentes, por un lado la llamada soberanía estatal o del propio Estado, y otra que sería la soberanía real o del propio Rey. Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 349.

<sup>62</sup> Artículo 168.1 CE: «Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría

De este modo va a existir la obligatoriedad de que, en el caso de querer cambiar cualquier aspecto relativo a la forma política del Estado, va a ser necesario e imprescindible que se convoque un referéndum. Lo que acaba de comentarse sirve de fundamento más que suficiente para afirmar que, tanto el artículo 1.2 como el 168.1 CE, van a ser los que otorguen legitimidad democrática a la institución monárquica<sup>63</sup>.

Todo lo dicho va a tener una implicación muy importante que se traduce en lo siguiente: El Rey tiene una serie de competencias y potestades atribuidas *ad initio* por la Constitución, una Norma, que como acabamos de recordar, fue aprobada por los ciudadanos en referéndum, con una aceptación de los términos por ella establecidos, sabiendo que, en el caso de que se quieran añadir o suprimir funciones atribuidas al Rey, o que se quiera alterar cualquier aspecto relativo a la Corona, estos cambios se van a tener que llevar a cabo, primero por los representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos, y segundo, tal decisión deberá ser ratificada por el pueblo. Así, lo que se consigue es reafirmar la posición de subordinación que tiene el Monarca respecto del pueblo español. De esta forma puede afirmarse que, con la aprobación de la Constitución de 1978, los ciudadanos españoles no son súbditos del Rey, y el pueblo no está sometido ni supeditado a él, sino más bien es el Rey el que está subordinado al pueblo y a su servicio, puesto que depende de su voluntad, ya que son ellos mismos los que han aceptado y situado a la Corona en la posición en la cual está, con todas las características que posee, teniendo el pueblo el poder último para decidir si el status del Monarca cambie o no.

---

de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación».

<sup>63</sup> Cobos, Francisco, “Democracia y Monarquía”, *Temas para el debate*, Nº 117-118, 2004, pp. 81-84.

#### 4. La función regia

En primer lugar, debemos centrarnos en señalar que es la función regia. Si acudimos al *Diccionario de la Lengua Española*, nos encontramos con que, de las múltiples acepciones que se atribuyen a la palabra “función”, la que se refiere a una institución reza del siguiente modo: «Tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas»<sup>64</sup>. Por otro lado, el adjetivo “regia” equivale, según el mismo *Diccionario* a «real (perteneciente al Rey)»<sup>65</sup>. Dicho esto, podemos afirmar que la función regia hace alusión a aquellas actividades o actuaciones que realiza el Rey.

Hablando en términos generales de esta “función regia” y siguiendo a CANDO SOMOANO<sup>66</sup>, consideramos que, en la medida en que se trata de una tarea desempeñada no ya solo por el Rey, sino por el propio Jefe del Estado, es una función pública, que sirve, como las restantes que así se categorizan, al interés general, al mismo tiempo que busca el interés público. En este sentido se ha categorizado al Rey como un funcionario del Estado, lo cual resulta concordante con que su función sea pública<sup>67</sup>. Esto hace distinguir dos funciones del Monarca, por un lado las que serían las públicas *stricto sensu*, y por otro lado aquellas que podemos categorizar de personales. Ambas son realizadas por el mismo sujeto, pero con aplicaciones diferenciadas, ya que las primeras se centran en el ámbito público y las segundas en el privado<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Real Academia Española, “Voz: función”, *op. cit.*

<sup>65</sup> Real Academia Española, “Voz: regia”, *op. cit.*

<sup>66</sup> Cando Somoano, María José, *El Rey como símbolo de unidad y permanencia del Estado en la Constitución Española de 1978*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2004, p. 24.

<sup>67</sup> Cando Somoano, María José, *El Rey como símbolo de unidad y permanencia del Estado en la Constitución Española de 1978*, *op. cit.*, p. 20; Colomer Viadel, Antonio, “El origen de la Monarquía Parlamentaria en España y el anteproyecto constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 3, 1978, p. 106.

<sup>68</sup> Cando Somoano, María José, *El Rey como símbolo de unidad y permanencia del Estado en la Constitución Española de 1978*, *op. cit.*, p. 20.

El acceso a la posición de la Jefatura del Estado, podría hacernos pensar que la función regia va a perder parte de su carácter público. Sin embargo, si se piensa bien, esto no es así, ya que a muchos cargos que ejercen este tipo de funciones no pueden acceder libremente todos los ciudadanos, exigiéndose el cumplimiento de una serie de requisitos<sup>69</sup>.

Junto con ello, la propia autora advierte que, aunque es pública, su naturaleza puede entenderse de dos formas<sup>70</sup>. La primera de ellas, supone que dentro de las diferentes funciones nos vamos a encontrar con unas de carácter jurídico y otras de tipo político, de tal manera que, individualmente consideradas, tendrían una naturaleza simple o única. La segunda, consistiría en atribuirles una naturaleza mixta, es decir, que son jurídicas y políticas al mismo tiempo. La respuesta que ofrece CANDO SOMOANO<sup>71</sup> es que, en primer término, todas las funciones del Monarca son jurídicas, y es que no puede olvidarse que están recogidas en el Texto Constitucional, que es la norma que sirve para su base y fundamento, pero aun así advierte que deben diferenciarse las estrictamente jurídicas, de aquellas que van a ser jurídico-políticas, o dicho en otras palabras, algunas de las funciones tendrán naturaleza únicamente jurídica mientras que otras presentarán una mixta. Concretamente las de esta segunda modalidad serían las que aparecen en el artículo 56.1 de la Constitución, mientras que las de la primera serían las contenidas en los artículos 62 y 63 del mismo cuerpo normativo<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Cando Somoano, María José, *El Rey como símbolo de unidad y permanencia del Estado en la Constitución Española de 1978*, op. cit., p. 21.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Cando Somoano, María José, *El Rey como símbolo de unidad y permanencia del Estado en la Constitución Española de 1978*, op. cit., p. 27.

<sup>72</sup> La propia autora se aproxima a la postura sostenida por SÁNCHEZ AGESTA, quien se centra en diferenciar aquellas funciones efectivas, que serían las estrictamente jurídicas, de aquellas funciones de símbolo y representación, que serían las que tienen el carácter mixto. Sánchez Agesta, Luis, "Significado y poderes de la Corona en el Proyecto constitucional", op. cit., p. 231.



Por lo que a nosotros respecta, sin desmerecer el planteamiento establecido por la autora, que resulta sumamente interesante, y que compartimos si únicamente tenemos en cuenta las funciones propiamente consideradas, resulta inevitable que nos planteemos una cuestión: el artículo 56 de la propia Constitución advierte que todos los actos del Rey deben ser refrendados. Si atendemos a los sujetos refrendantes, estos serían el Presidente del Gobierno, Ministros o Presidente del Congreso. Dado que estos sujetos son cargos políticos, ¿no dota ello a la función regia de un carácter político en su naturaleza también?. No podemos pasar por alto que, si bien es cierto que hay determinadas funciones que *per se* podrían ser consideradas, en principio, como únicamente jurídicas, esto cambia al intervenir y preverse el instituto del refrendo, y a pesar de que este es una institución jurídica, quien lo ejerce forma parte del poder político. Por su parte, tampoco podemos concebir que existan funciones únicamente políticas, puesto que en la medida en que tienen que estar determinadas en la Constitución o en las leyes, ello las dota de un contenido jurídico<sup>73</sup>.

En cuanto a la determinación de cuáles son las funciones del Rey, podemos ver como se ha señalado que aparecen, en esencia, en los artículos 56, 62 y 63 de la Carta Magna española, siendo consideradas como funciones genéricas las del primero de los preceptos, y específicas las de los dos restantes<sup>74</sup>. Algún autor, empero, ha advertido que lo

---

<sup>73</sup> Nuestra calificación se corresponde a un examen centrado en los intervinientes necesarios para ejercer las funciones válidamente. La posibilidad de tener en cuenta este aspecto es rechazado por CANDO SOMOANO (Cando Somoano, María José, *El Rey como símbolo de unidad y permanencia del Estado en la Constitución Española de 1978*, op. cit., pp. 24-25) debido a que supondría emplear un elemento externo de la función. No obstante, desde nuestro punto de vista, consideramos que la necesidad del refrendo se encuentra ligado íntimamente a la función regia, puesto que sin el mismo no van a adquirir validez las funciones que realice el Monarca, volviéndose un elemento imprescindible. Ello es lo que nos ha llevado a establecer la naturaleza también desde el punto de vista de los intervinientes.

<sup>74</sup> Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, op. cit., pp. 556-564; Alonso de Antonio, Ángel Luis y Alonso de Antonio, José Antonio,

dispuesto en el artículo 56 CE, debería ser considerado como una característica de la Corona como institución más que una función del Monarca<sup>75</sup>. Ambos posicionamientos se aproximan más de lo que cabría observar a simple vista, ya que, en los dos se hace alusión a un aspecto general, aunque cambiando el sujeto al que acompaña. Por nuestra parte, creemos que el primero es el más acertado, ya que el propio precepto hace un nombramiento del Rey en particular y no de la Corona. Nos resulta inevitable, llegados a este punto, realizar una pequeña aclaración. Cuando nos referimos a que las funciones establecidas en el artículo 56.1 CE son genéricas y las demás específicas, no estamos pretendiendo decir que exista una relación jerárquica o dependiente, ya que, desde nuestra perspectiva, las funciones genéricas son autónomas y diferenciadas, puesto que, aunque puedan estar presentes o manifestadas en determinadas funciones específicas, no se produce un agotamiento de las mismas.

En todo caso, debe quedar patente que el Constituyente de 1978 otorgó, en su afán de consolidar una Jefatura del Estado duradera, tradicional y moderna al mismo tiempo, un poder muy limitado al Rey. Es cierto que, como Jefe del Estado, le van a corresponder unas funciones que, *a priori*, resultan indudablemente importantes, pero veremos que muchas de ellas van a carecer de efecto alguno si no resultan refrendadas, siendo esto un imperativo constitucional.

Antes de comenzar el análisis del Estatuto Jurídico constitucional del Rey propiamente dicho, hay que hacer referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1983, de 18 de noviembre, en la que el Alto Tribunal ha indicado la imperiosa necesidad de que, los titulares de todos los poderes públicos, desarrollen aquellas

---

*Derecho Constitucional Español*, Editorial Universitas, Madrid, 1998, pp. 332-342.

<sup>75</sup> FERRANDO BADÍA apunta que «la Constitución configura una magistratura fuerte, es decir, dotada de importantes facultades. (j) [E]l Rey es símbolo de la unidad y permanencia del Estado (art. 56.1). Hubiera sido más correcto indicar — como dice Lucas Verdú — que “la Corona cumple esa función de integración simbólica en cuanto institución”». Ferrando Badía, Juan, “La Monarquía Parlamentaria actual española”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 13, 1980, p. 40.



funciones que les sean atribuidas tanto por la propia Constitución como por las leyes. Aplicado a nuestro estudio se deduce no solo que el Rey tiene ciertas facultades y funciones, sino que esas, en sí mismas, son obligaciones de hacer, no siendo suficiente con una actitud pasiva, que no contradiga en sentido estricto la Carta Magna y el resto del ordenamiento jurídico, lo cual debemos tenerlo presente en todo nuestro trabajo<sup>76</sup>. En cualquier caso, y a tenor de todo lo expuesto, es preciso traer a colación una reflexión, y es que el Monarca tiene unas funciones que podemos calificar como irrenunciables, que deben ser ejercidas tanto en el interés del Estado como de los ciudadanos<sup>77</sup>.

## **5. Jefe del Estado, símbolo de unidad y permanencia**

El artículo 56.1 CE dice: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le

---

<sup>76</sup> «Hemos de partir del Título Preliminar de la Constitución, que contiene los principios inspiradores de la misma y, en concreto, por lo que aquí interesa, de su artículo 9.1, el cual establece que Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico. La sujeción a la Constitución es una consecuencia obligada de su carácter de norma suprema, que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos (arts. 30 y 31, entre otros), los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los arts. 166 y siguientes de la Norma Fundamental» Fundamento Jurídico 3.

<sup>77</sup> Fernández-Fontecha, Manuel, “De nuevo sobre la posición constitucional del Rey”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 36, 1995, p. 178.

atribuyen expresamente la Constitución y las leyes». Por lo tanto, en este precepto se van a establecer dos aspectos sobre la figura del Rey, siendo uno de ellos una definición, y el otro, la atribución de una serie de competencias que se distribuyen en tipo moderador, arbitral, de representación y aquellas atribuidas en la Constitución y las leyes<sup>78</sup>.

Debemos advertir que el texto que conocemos hoy en día no fue el que inicialmente aparecía en el Anteproyecto Constitucional. En este<sup>79</sup>, la literalidad del precepto rezaba del siguiente modo: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia. Arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones; tutela los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, asume la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes». Uno de los aspectos más relevantes que ha cambiado, es la supresión de la mención que se hacía al tutelaje de los derechos y libertades constitucionales. En el Informe de la Ponencia del Congreso<sup>80</sup> ya aparecía sin esta alusión, manteniéndose así hasta la Comisión Mixta Congreso-Senado<sup>81</sup>, en la cual se producirá el cambio último, consistente en añadir la referencia a las comunidades históricas, dejándolo como lo conocemos en la actualidad.

Dentro de lo que sería la definición de la magistratura regia, que es en lo que nos centraremos en el presente epígrafe, vamos a encontrarnos con que el Monarca va a ocupar la posición de Jefe del Estado, a la vez que es el símbolo de su unidad y permanencia<sup>82</sup>. Lo que

---

<sup>78</sup> Herrero de Miñón, Miguel, “Artículo 56-El Rey”, *op. cit.*, p. 41. En las páginas siguientes examinaremos si también existe la denominada función simbólica en virtud de la previsión como símbolo.

<sup>79</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, Nº 44, de 5 de enero de 1978, p. 677.

<sup>80</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, Nº 82, de 17 de abril de 1978, p. 1625.

<sup>81</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, Nº 170, de 28 de octubre de 1978, p. 3710.

<sup>82</sup> Aquí es imprescindible comentar que la Constitución de 1978 va a ser la única dentro de la historia del constitucionalismo español que consagra expresamente al Rey como «símbolo de unidad y permanencia del Estado».

sucede es que la propia Constitución no se encarga de precisar dicha institución.

El término Jefe del Estado puede definirse del siguiente modo: «Personaje (rey, emperador, presidente) al que se confía por diversos procedimientos constitucionales (herencia, elección), la representación del Estado en sus relaciones con las potencias extranjeras y con la Nación misma»<sup>83</sup>. Esta conceptualización se adapta perfectamente a la configuración realizada por la Constitución Española de 1978<sup>84</sup>.

De esta forma, nos encontramos con un órgano constitucional, que además se va a situar en la cúspide del entramado organizativo estatal sin tener superiores<sup>85</sup>, aunque ello no implica que sea el único en esta situación. Piénsese, por ejemplo, en el propio Tribunal Constitucional, este órgano no tiene ningún otro situado por encima, lo cual es de plena lógica jurídica al ser considerado el Supremo Intérprete de la Constitución.

Junto con esto, y como ya dijimos, el Rey se orienta como un símbolo de unidad y permanencia. En este punto se ha producido un planteamiento acerca de si realmente se puede afirmar la existencia de una función simbólica. Esto surge en la medida en que la Carta Magna

---

<sup>83</sup> VV.AA. voz “Jefe de Estado”, en *Enciclopedia Jurídica*, Constantinos Stamatoulos, Chipre, 2014. Disponible en: <http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>84</sup> Desde el punto de vista histórico conviene recordar que el Constituyente de 1978 se aparta de las anteriores Constituciones Españolas en las cuales, con carácter general se le atribuía al Rey el poder ejecutivo. Sin embargo, en la actualidad esto no es así, ya que el Monarca se encuentra al margen de los tres poderes del principio tradicional de división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial).

<sup>85</sup> Herrero de Miñón, Miguel, “artículo 56-El Rey”, *op. cit.*, p. 43. GÓMEZ-DEGANO señala que, entre las características que rodean a la Jefatura del Estado, están la de ser uno de los «órganos constitucionales supremos» a la vez que «ostenta la máxima dignidad formal». Gómez-Degano, José Luis, “La Corona en la Constitución Española de 1978”, VV.AA., *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución Vol. II*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1988, pp. 1458-1460.

de 1978 no habla de forma literal de función simbólica ni en el artículo 56 ni en ningún otro precepto<sup>86</sup>. A su vez, la Norma Constitucional, en el mismo precepto indica que las funciones del Rey serán las atribuidas por la Constitución y por las leyes de forma expresa<sup>87</sup>. Pues bien, atendiendo a la literalidad de lo establecido en la Carta Magna, podría inferirse que, al no recogerse la función, sino que el carácter de símbolo aparece reconocido dentro de la definición que se ha hecho del

---

<sup>86</sup> Ni siquiera se dice que el Rey simboliza, sino que se establece que es símbolo.

<sup>87</sup> Debemos aclarar que esta cláusula establecida en el Texto Constitucional, provoca la inexistencia de la *praesumptio pro Rege*, o lo que es lo mismo, no va a existir una presunción con base a la cual se le atribuyan competencias al Rey que no estén expresamente estipuladas (Rodríguez-Zapata, Jorge, *Teoría y práctica del derecho constitucional*, op. cit., p. 581; Alzaga Villaamil, Óscar, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978 Volumen I*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, p. 420; Entrena Cuesta, Ramón, “Artículo 56”, en Garrido Falla, Fernando (coord.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, p. 623). Respecto de la mencionada cláusula existen dos posturas doctrinales diferenciadas. Por un lado está aquel sector doctrinal que considera que las funciones no podrían ser ampliadas por vía legislativa, entre los que se encuentran APARICIO PÉREZ (Aparicio Pérez, Miguel Ángel, *Temas de Derecho Constitucional*, Cedecs, Barcelona, 1998, p. 298) o REBOLLO DELGADO, para quien la ley podría concretar las competencias constitucionalmente establecidas o adaptarlas a nuevos panoramas que se den (Rebollo Delgado, Lucrecio, “La Monarquía Parlamentaria y funciones del Jefe del Estado en Eeuropa”, en Rollnert Liern, Göran (dir.), *Las Monarquías europeas del siglo XXI*, Sanz y Torres, Madrid, 2007, p. 24). En una posición contraria se recoge en la obra de DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO, indicándose que las leyes podrían atribuir al Monarca otras funciones aparte de las expresamente atribuidas, siempre que la susodicha ley sea conforme a la Constitución (De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional III*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1994, p. 93). También opinan así HERRERO DE MIÑÓN (Herrero de Miñón, Miguel, “Artículo 56-El Rey”, op. cit., p. 45) y CAZORLA PÉREZ, RUIZ-RICO Y BONACHELA MESAS (Cazorla Pérez, José, Ruiz-Rico, Juan José y Bonachela Mesas, Manuel, *Derechos, Instituciones y poderes en la Constitución de 1978*, Los Autores, Granada, 1983, p. 232). Esta es la postura a la que más nos aproximamos nosotros, aunque aclarando que siempre debe existir un pleno respeto y concordancia con la Carta Magna, lo cual es imprescindible.

Monarca, no existiría la función simbólica. Nada más lejos de la realidad. Lo primero que debemos aclarar es que al hacerse alusión a la atribución expresa, ello no puede equivaler a una nomenclatura exacta, sino a la previsión de la función en sí. Con esto presente, sabemos que existe un concepto donde se incluye al Rey no solo como Jefe del Estado sino también como símbolo, y es precisamente ello la clave para determinar la existencia de la función simbólica<sup>88</sup>.

CANDO SOMOANO ha realizado una interesante aclaración, advirtiendo que no debe confundirse la función simbólica con lo que se ha denominado funciones simbólicas del Rey, puesto que no se está hablando de lo mismo. Las segundas se refieren a aquellas competencias que tiene atribuidas pero que desempeña de forma simbólica, mientras que la primera hace estricta alusión a su actuación como símbolo de la unidad y permanencia<sup>89</sup>. Aunque la propia autora aclara que es factible que pueda existir una coincidencia o presencia de la función simbólica en el ejercicio de otras<sup>90</sup>.

Dicho esto, podemos ver como el propio Texto Constitucional va a situarlo como una institución simbólica. Tal y como ha señalado DE VERGOTTINI, «el órgano Jefe del Estado personifica la unidad y continuidad del aparato estatal y por ende de la misma comunidad que lo expresa, que lo considera al mismo tiempo garante de la unidad y continuidad»<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Cando Somoano, María José, *El Rey como símbolo de unidad y permanencia del Estado en la Constitución Española de 1978*, op. cit., p. 40.

<sup>89</sup> Cando Somoano, María José, *El Rey como símbolo de unidad y permanencia del Estado en la Constitución Española de 1978*, op. cit., p. 260.

<sup>90</sup> Cando Somoano, María José, *El Rey como símbolo de unidad y permanencia del Estado en la Constitución Española de 1978*, op. cit., p. 46. Este es el espíritu que creemos que debe rodear a todo el apartado primero del artículo 56 CE, sabiendo que en ellas figuran funciones que son genéricas y autónomas, con independencia de que las mismas estén presentes en otras específicas.

<sup>91</sup> De Vergottini, Giuseppe, *Derecho Constitucional comparado*, Espasa Calpe, Madrid, 1983, p. 363.

El Rey como símbolo, va a cumplir una función integradora de la vida política y su continuidad. Esto se manifiesta en dos sentidos que ya vienen enunciados en el propio precepto constitucional<sup>92</sup>.

El primero de ellos, está orientado a la unidad<sup>93</sup>. Aquí hay que tener en consideración que el artículo 2 CE<sup>94</sup> proclama el principio de unidad, condicionándose así el ordenamiento jurídico, y no permitiéndose el establecimiento de normas que lo vulneren<sup>95</sup>. Si confrontamos este precepto con el 56 del mismo cuerpo normativo, nos vamos a encontrar con que el máximo representante del principio de

---

<sup>92</sup> MANZANARES SAMANIEGO dice que la proyección se produce tanto en el espacio, al que nosotros nos referiremos al hablar de la unidad, y en el tiempo, al que haremos mención con la permanencia. Manzanares Samaniego, José Luis, “El estatuto jurídico de la Corona”, *Diario La Ley*, N° 7971, 2012, p. 1.

<sup>93</sup> Sobre esto, BLANCO VALDÉS ha resaltado la importancia del papel simbólico de la Monarquía española actual en lo relativo a la unidad del Estado, en vistas a los conflictos que han surgido a raíz del Estado autonómico y la descentralización existente. Este autor ha destacado la alta valoración positiva con la que cuenta la institución monárquica en las distintas partes del Estado, en atención a los distintos estudios de opinión que se han ido realizando. Así existe, en palabras del autor, una «funcionalidad indiscutible de la Monarquía para el mantenimiento del proyecto de España democrática y autonómica contenido en nuestra vigente Constitución. Una Monarquía que no es hoy, subrayémoslo, el único, ni quizás el principal, instrumento de cohesión territorial, pero sí un muy relevante elemento de unidad entre los españoles y los pueblos de España a los que se refiere el preámbulo de nuestra Ley Fundamental». Blanco Valdés, Roberto, “A propósito de la Monarquía Parlamentaria”, *op. cit.*, p. 43.

<sup>94</sup> Artículo 2 CE: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

<sup>95</sup> Precisamente esto es lo que hace plenamente coherente que, en los tiempos actuales, donde se vive bajo el continuo conflicto entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña, los discursos del Rey se refieran constantemente a la defensa de la unidad y el respeto del ordenamiento jurídico, en el que, con la Constitución Española vigente, no es factible una secesión unilateral de una parte del Estado.



unidad no es otro que el Rey<sup>96</sup>. Esto se observa al comprobar que los órganos constitucionales que conforman el Estado van a contar con la participación del Monarca o con su mención<sup>97</sup>.

El segundo, está referido a la permanencia. Este se aprecia al existir una identificación del Rey con la historia de España y su continuidad, lo que supone que también se va a vincular con los intereses permanentes del Estado, situándose por encima de las conveniencias de los distintos partidos políticos.

Ello nos lleva a coincidir con SANTAMARÍA DE PAREDES, quien recordaba que «en todo tiempo se ha reconocido la necesidad de una magistratura suprema que, como dice Hegel, represente con su personalidad la unidad abstracta del Estado»<sup>98</sup>.

En este punto hay que aclarar que la Monarquía tiende a ser identificada con la tradición y lo estable, en gran parte gracias a la forma de sucesión<sup>99</sup>. El hecho de ser un símbolo con estas características está dirigido a serlo del propio Estado, no de la institución<sup>100</sup>. Podemos decir

---

<sup>96</sup> La Corona ha sido la institución que ha contribuido con mayor énfasis al sentimiento patriótico o de una España junta y unida. Alvarado Planas, Javier, “La Corona como Símbolo”, en Torres del Moral, Antonio y Gómez Sánchez, Yolanda (Coords.), *Estudios sobre la Monarquía*, Universidad Nacional a Distancia, Madrid, 1995, p. 88.

<sup>97</sup> Por poner algún ejemplo que se verá a lo largo de nuestro estudio, tendríamos el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional o la proposición del candidato a Presidente del Gobierno. No resulta extraño que se haya afirmado que, en la Monarquía, «El Rey será siempre el principio de continuidad, el lazo de unión de todos los ciudadanos, el centro del Estado, la forma y el vértice». Moreno de Herrera, Francisco, “La Monarquía actual en España”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 54, 1977, p. 104.

<sup>98</sup> Santamaría de Paredes, Vicente, *Curso de derecho político*, Analecta, Madrid, 1898, pp. 331-332.

<sup>99</sup> Cuando se habla de Monarquía se tiende a pensar en las de tipo hereditario, que son las más comunes, aunque debemos tener presente que existen otras como son las Monarquías electivas.

<sup>100</sup> SÁNCHEZ AGESTA dice que en la persona del Rey encontramos un símbolo que no solo se va a identificar la unidad y permanencia del Estado, tal y como

que el Rey, como personificación de la Corona, posee una naturaleza simbólica que va más allá del propio cargo de Jefe del Estado, ya que la Corona tiene una gran relevancia en la historia del Estado español, por lo que se está ante el mejor símbolo respecto de su continuidad, sin parangón con otro. Por ello se afirma que «en esa medida, la continuidad dinástica de la Monarquía, reconocida expresamente en el art. 57 CE, refuerza simbólicamente la continuidad del Estado»<sup>101</sup>.

Ahora bien, la permanencia simbolizada por el Monarca debe tomarse en consideración desde una doble perspectiva: una pasada y otra futura<sup>102</sup>.

En la primera, hay que tener en cuenta que el Estado ya estaba configurado como tal con carácter previo a la aprobación de la Constitución actual, y le va a corresponder al Rey ser una constancia de dicha configuración.

La segunda, es decir, la futura, es fácilmente entendible, ya que el Rey debe velar, con su actuación constitucionalmente fijada, por la continuidad del Estado *pro futuro*, de tal manera que será, en sí mismo, una manifestación pura de la defensa del principio de unidad consagrado en el artículo 2 CE<sup>103</sup>.

Esto sería respecto de la denominada unidad territorial o la unidad de la Nación propiamente dicha, siendo uno de los significados

---

afirma la Norma Fundamental, sino que además, también existe una identificación «con la identidad histórica de la nación». Sánchez Agesta, Luis, “La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 18, 1986, p. 13.

<sup>101</sup> Satrústegui, Miguel, “La Corona”, en VV.AA., *Derecho Constitucional Vol. II*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 19.

<sup>102</sup> Rollnert Liern, Göran, *La Jefatura del Estado: Símbolo e integración política en la Constitución vigente*, Minin, Valencia, 2002, pp. 200-206.

<sup>103</sup> SÁNCHEZ AGESTA ha afirmado que en todos los actos encomendados al Monarca se enfatizan en un principio de unidad del poder, y que «como símbolo de unidad, el Rey participa o se refiere a él todas las actuaciones de los órganos constitucionales del Estado». Sánchez Agesta, Luis, “Significado y poderes de la Corona en el Proyecto constitucional”, *op. cit.*, pp. 96-97.



claves de la Jefatura del Estado<sup>104</sup>. De esta manera la institución monárquica actúa dentro de la diversidad territorial como un símbolo de carácter integrador. ARAGÓN REYES ha establecido que en aquellos Estados compuestos en los que existan seccionalismos férreos, el carácter de símbolo integrador de las diversidades ya no únicamente territoriales, sino también en el ámbito social y político, cobra mayor importancia<sup>105</sup>. En este sentido ROLLNERT LIERN también ha considerado que «la unidad territorial del Estado que se simboliza tiene una estructura interna plural, compuesta y compleja, de forma que se representa simbólicamente al mismo tiempo que su vertiente unitaria, su pluralismo constitutivo interno, tanto en su raigambre histórica como en su concreción jurídico-político actual en el Estado Autonómico»<sup>106</sup>.

El propio autor ha señalado que una interpretación confrontada del artículo 56 con el artículo 2 de la Constitución permiten considerar el término de Estado en sentido amplio, en el que se incluye no solo en relación a la estructura jurídico-política o a su estructura orgánica, sino también a la sustantividad de la comunidad que se encuentra en el propio Estado<sup>107</sup>.

Empero junto con esta, existe otra vertiente en la que la unidad se manifiesta a través del Jefe del Estado, siendo esta la llamada unidad funcional del Estado. En esta existe un vínculo entre el Rey y el tradicional principio de división de poderes, siendo definida como «uno de los polos de la relación dialéctica entre la unidad del poder del Estado

---

<sup>104</sup> Rollnert Liern, Göran, *La Jefatura del Estado. Símbolo e integración política en la Constitución vigente*, op. cit., p. 172.

<sup>105</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Dos estudios sobre la Monarquía Parlamentaria en la Constitución Española*, Civitas, Madrid, 1990, pp. 45-46.

<sup>106</sup> Rollnert Liern, Göran, *La Jefatura del Estado. Símbolo e integración política en la Constitución vigente*, op. cit., p. 173.

<sup>107</sup> Rollnert Liern, Göran, “Las Coronas europeas y sus funciones representativas”, en Rollnert Liern, Göran (dir.), *Las Monarquías europeas en el siglo XXI*, Sanz y Torres, Madrid, 2007, p. 57.

y la división orgánica de poderes»<sup>108</sup>, expresándose una unidad en el poder estatal.

Creemos que resulta interesante aquí traer a colación uno de los asuntos que ha causado importantes revuelos en los últimos años, sobre todo dentro de las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco. Estamos haciendo referencia a la colocación de la imagen del Jefe del Estado en el salón de Plenos<sup>109</sup>. Esta imposición existente podría considerarse como un acto simbólico de la labor integradora y remarcadora de la unidad, estando todos los territorios bajo la misma Jefatura del Estado. Dicha obligación se nos indica en el artículo 85.2 Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y aplicabilidad del mismo en las Entidades que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dispongan de Reglamento Orgánico propio de la Entidad, cuyo tenor literal es el siguiente: «En lugar preferente del salón de sesiones estará colocada la efigie de S.M. El Rey». La disposición que acaba de mencionarse parece ser bastante clara en su contenido, no dejando lugar a dudas, sin embargo, debemos aclarar que se trata de una norma de aplicación supletoria. En este sentido, la Resolución de la Dirección General de Administración Local, de 27 de enero de 1987, esclarece que, entre otros puntos, el Título III del Real Decreto entraría en juego cuando no existiera Reglamento orgánico municipal. Lo que acaba de decirse implica que, allí donde exista la normativa pertinente aplicable, no se empleará lo dispuesto en el Real Decreto. Esto ha de ser inmediatamente matizado, y es que en el año 2010, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dictó una Sentencia que creemos acertada. En esta resolución se hace constar que el artículo 55 del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18

---

<sup>108</sup> Rollnert Liern, Göran, *La Jefatura del Estado. Símbolo e integración política en la Constitución vigente*, op. cit., p. 170.

<sup>109</sup> Esta polémica comenzó a darse con motivo del cambio del titular de la Corona que se produjo en el año 2014, debiendo ser sustituidas las imágenes del Rey Don Juan Carlos por las del Rey Felipe, que es el que pasó a ocupar el cargo de Jefe del Estado.

de abril, establece que «en la esfera de su competencia las entidades locales podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos y los Alcaldes dictar Bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes». Dado que estamos ante una norma con rango de ley, debemos señalar que, en primer lugar, es aplicable porque el Reglamento municipal no contiene pronunciamiento al respecto, y en segundo lugar, porque en ningún caso parece que se pueda incluir una previsión contraria a lo indicado en el Real Decreto que tiene rango de Ley<sup>110</sup>. En lo que concierne a las medidas, las normas no dicen nada, pero ello no quiere decir que no tenga que tener unas que sean categorizadas como adecuadas dada la función de situarse en el lugar preferente. Por ello y ante un caso que tuvo lugar en Cataluña en el año 2016, el Juzgado de Tarragona establecía que la fotografía debía tener un tamaño de al menos 29x20 centímetros<sup>111</sup>.

Con lo que se ha señalado, conviene indicar que se ha afirmado, creemos que de forma absolutamente correcta, que una Monarquía contribuye al aseguramiento de la unidad y permanencia por encima de la lucha de los partidos, y además su existencia implica una simplificación del funcionamiento del poder ejecutivo, el cual tiende a ser más operativo cuando el Jefe del Estado no tiene una intervención efectiva en la dirección política del Estado<sup>112</sup>.

Debemos advertir que podría pensarse y, es posible que haya quien así lo crea, que la categorización de símbolo conlleva una

---

<sup>110</sup> En este sentido también se pronunció el Tribunal Supremo en la Sentencia de 8 de junio de 1992, de 12 de noviembre de 1997 y de 11 de mayo de 1998.

<sup>111</sup> Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo número 2 de Tarragona, de 3 de enero de 2017.

<sup>112</sup> Blanco Valdés, Roberto, “Monarquía ¿para qué?”, *Claves de Razón Práctica*, Nº 233, 2014, p. 23. Al mismo tiempo, este autor nos dice que dentro del Estado español, «donde el grado de consensos básicos de la sociedad es manifiestamente mejorable, la Monarquía podría ser en el futuro, como lo fue durante la transición y después, durante un largo periodo de tiempo, un elemento de cohesión política y sobre todo territorial, superior a una República que, inevitablemente, aparecería siempre como una institución más de partido». Blanco Valdés, Roberto Luis, “Monarquía ¿para qué?”, *Claves de Razón Práctica*, Nº 233, 2014, p. 27.

carencia de toda envergadura, sin embargo ello no es así. Así, se ha afirmado que el Monarca va a poder aconsejar, encontrándonos con el mejor consejero posible dado el carácter perpetuo del cargo, siendo por lo tanto lo que se ha denominado como una Magistratura de influencia, una influencia que se efectúa con un toque de discreción característica de la institución<sup>113</sup>.

Es por todo esto que no resulta extraño que se considere que el Rey tiene una serie de competencias derivadas de su posición como símbolo, las cuales no están expresamente contempladas dentro del Texto Constitucional, como son las audiencias o los discursos<sup>114</sup>.

Antes de finalizar este apartado resulta ineludible hacer referencia al tema de Cataluña. Desde hace algunos años, en esta Comunidad Autónoma se ha intentado proceder a la celebración de un referéndum de lo que se ha denominado “derecho a decidir”. No pretendemos aquí entrar en este debate, ni los posibles remedios del problema catalán, puesto que ese no es el objetivo que se persigue en nuestra investigación. Lo que nos interesa resaltar es que, en este contexto, se fijó en el día 1 de octubre del 2017, la fecha para la celebración de un referéndum sobre el tema. En este día tuvieron lugar distintos sucesos que deben ser tenidos en cuenta como la suspensión de la consulta por parte del Tribunal Constitucional, y distintas actuaciones, dando cumplimiento a esta suspensión, realizadas por

---

<sup>113</sup> Vera, José, “Análisis: ¿Cuáles son las funciones del Rey Felipe VI? (con entrevista a Ramón Punset Blanco)”, *One Magazine: Seguridad Nacional*, 4 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.onemagazine.es/cuales-son-los-derechos-y-las-obligaciones-del-rey-felipe-vi-segun-la-constitucion>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>114</sup> Sobre esto SÁNCHEZ AGESTA ha especificado un poco más al recordar que «de la primera hay varios precedentes prácticos y fue definida como función propia de la Corona por el entonces líder del partido de la oposición, Don Felipe González; de la segunda hay un testimonio reiterado, en mensajes de Navidad o Año Nuevo, dirigidos por radio al pueblo español, y fue definida como un hecho que conformaría la práctica por el líder de la oposición en la Comisión Constitucional del Senado». Sánchez Agesta, Luis, “La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, pp. 18-19.

órganos judiciales y por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. A pesar del mandato del Alto Tribunal suspendiendo la consulta, se intentó celebrarla, lo cual dio lugar a una serie de conflictos. Ante esta situación, el día 3 de octubre del mismo año, el Rey pronunció un discurso en torno al tema. Este acto regio no tiene precedentes desde la aprobación de la Constitución actual, aunque, como bien ha señalado TORRES DEL MORAL<sup>115</sup>, se ha intentado realizar una comparativa en distintos sectores entre este discurso de Don Felipe VI con el del 23 de febrero de 1981, pronunciado por Don Juan Carlos I con motivo del intento del golpe de Estado. Sin embargo, como el propio autor advierte, nos encontramos ante dos discursos que no pueden equipararse, ya no solo por la vestimenta de capitán general que empleó Don Juan Carlos y el traje de Don Felipe, las cuales vinieron de la mano de la situación que estaba teniendo lugar, sino por el contenido del mensaje. En el discurso de 1981 se trató de tranquilizar a los españoles, señalando las medidas tomadas para el restablecimiento del orden constitucional, siendo un mensaje breve y conciso, sin calificar las actuaciones. En el caso del pronunciamiento de Felipe VI, las calificaciones de los hechos no han faltado, realizándose de una forma que no se había presenciado en la etapa constitucional que estamos viviendo en la actualidad<sup>116</sup>.

El Rey se mostró claro y contundente. Comenzó duramente mediante la calificación de ilegal de la proclamación de independencia perseguida por la Generalitat, advirtiendo que determinadas autoridades de la Comunidad Autónoma habían incumplido no solo la propia Constitución sino el Estatuto de Autonomía, así como las normas que han sido objeto de aprobación legal y legítima, incumpliendo los principios democráticos que están presentes en el Estado de Derecho, enfrentando a la sociedad catalana e intentando romper tanto la unidad

---

<sup>115</sup> Torres del Moral, Antonio, “Un reto y un discurso”, *El Mundo*, 5 de octubre de 2017.

<sup>116</sup> Incluso se llegó a señalar que se estaba ante «el mensaje más contundente de un monarca parlamentario en Europa en décadas». Álvarez, Eduardo, “Un discurso valiente y muy arriesgado”, *El Mundo*, 3 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2017/10/03/59d3e9c1e2704e79048b45fc.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

del Estado como la soberanía nacional, estando ante una deslealtad, que no debe admitirse, hacia los poderes del Estado. Al mismo tiempo hizo un llamamiento a los mismos para garantizar el orden constitucional así como el normal funcionamiento de las instituciones. Una vez realizadas estas calificaciones y llamamiento a los poderes públicos, se centra en hacer llegar varios mensajes a todos los españoles y con especial atención a los catalanes. Así pone de manifiesto la existencia de distintas vías constitucionales para que se lleven a cabo las ideas que cada uno tiene dentro del respeto a la legalidad, haciendo llegar apoyo a todas aquellas personas preocupadas por la situación existente, finalizando con un esperanzador deseo de superarla y recalcando el compromiso regio con la Carta Magna y con la unidad y permanencia del Estado<sup>117</sup>.

Ante este contenido del mensaje del Rey, nos podemos preguntar ¿en qué argumento jurídico-constitucional se encuadra este discurso?. La respuesta es bastante sencilla a nuestro parecer, ya que a lo largo de todo el mensaje queda patente la defensa de la unidad y permanencia del Estado, por lo que es como símbolo de lo mismo en donde se enmarca este discurso. Ahora bien, cabe plantearse en este punto si esta actuación efectuada por el Monarca no debería haber sido efectuada por el Presidente del Gobierno, ya que no podemos olvidar que en una Monarquía Parlamentaria, el papel del Rey es, en gran medida, simbólico, siendo el Gobierno quien tiene encomendada la dirección de la política y siendo el Jefe del Estado un poder caracterizado por la neutralidad y simbolismo. Efectivamente, la contundencia de las palabras realizadas por el Rey provoca que se trate de un discurso propio de quien dirige el Estado, aunque nos hace pensar si las mismas palabras en la persona del Presidente del Gobierno tendrían el mismo impacto. Creemos que la importancia que rodea al Rey hacen más efectivo el discurso en su persona, no perdiendo el

---

<sup>117</sup> Efe, “Texto íntegro del discurso del Rey a la nación sobre la situación en Cataluña”, *Agencia EFE*, 3 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.efc.com/efc/espana/portada/texto-integro-del-discurso-rey-a-la-nacion-sobre-situacion-en-cataluna/10010-3398111>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].



carácter neutral que lo caracteriza, ya que lo que procura es la defensa del ordenamiento constitucional<sup>118</sup>.

## 6. Árbitro y moderador

Volviendo sobre el artículo 56 propiamente dicho, se nos dice también que el Rey «arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones». En otras palabras, esto parece suponer una especie de deber de velar por el buen funcionamiento de los poderes del Estado y de las Instituciones<sup>119</sup>. Sin embargo, conviene aclarar, como hace TORRES DEL MORAL, que hay que distinguir «entre la letra del Texto Fundamental y su interpretación sistemática y teleológica»<sup>120</sup>, lo cual trataremos de hacer en lo que sigue.

Los distintos autores, a la hora de referirse al papel de árbitro y moderador que el Constituyente atribuyó al Rey, se han pronunciado de diferentes maneras. PÉREZ ROYO ha considerado que lo referido al arbitrio y moderación de los poderes públicos no puede interpretarse de

---

<sup>118</sup> Según los datos oficiales, el discurso fue seguido por más de 12 millones de personas, algo sumamente complicado de conseguir, siendo uno de los discursos más seguidos en los últimos 20 años en cuota de pantalla, y el que más espectadores ha alcanzado desde la aprobación de la Constitución Española de 1978. En Cataluña 8 de cada 10 personas siguieron el discurso, alcanzando una cuota de pantalla de un 83,5%. Piña, Raúl, “8 de cada 10 catalanes vieron el discurso del Rey”, *El Mundo*, 4 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.elmundo.es/television/2017/10/04/59d488a0e5fdea58318b45c6.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>119</sup> Merino Merchán, José Fernando, “Sinopsis artículo 56”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=56&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>120</sup> Torres del Moral, Antonio, “La Monarquía Parlamentaria como simbólica e integradora”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N° 47, 2014, p. 61.

manera normativa en el sentido de poseer «atributos de un poder real y efectivo»<sup>121</sup>.

FERNÁNDEZ SEGADO indica que tanto la función moderadora como la función arbitral se realizan, con carácter general, en el marco de las funciones que han sido constitucionalmente atribuidas de forma específica<sup>122</sup>.

MENÉNDEZ REXACH considera que lo que implican las funciones de árbitro y moderador es una mayor acentuación de la posición neutral en la que se encuentra el Jefe del Estado. Así, le va a rodear una especie de función que se encuentra relacionada con los conflictos, de tal manera que aquellos que puedan surgir sean evitados antes de que tengan lugar, y los que ya existan, puedan ser resueltos mediante colaboraciones oportunas<sup>123</sup>.

Para GARCÍA CANALES tanto lo relativo al arbitraje como a la moderación se encuentran en conexión con «la persuasión, y dentro del marco de la *auctoritas*, que, en la conocida definición de *Mommsen*, se puede considerar como algo más que un consejo, pero menos que una orden»<sup>124</sup>. Además afirma el autor que, al margen de las funciones que el Rey tiene expresamente atribuidas, el arbitrio y la moderación pueden ser más habituales de lo que podría pensarse en un primer momento, no existe una «formalización o plasmación exterior»<sup>125</sup>. A su vez advierte que únicamente en aquel supuesto en el cual la intervención regia en forma de mediación llegue a buen puerto, es como

---

<sup>121</sup> Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 499-500.

<sup>122</sup> Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, op. cit., pp. 557-558.

<sup>123</sup> Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*, op. cit., p. 451.

<sup>124</sup> García Canales, Mariano, *La Monarquía Parlamentaria Española*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 229.

<sup>125</sup> García Canales, Mariano, *La Monarquía Parlamentaria Española*, op. cit., p. 227.



el fruto de la misma podría «ser procedimentado a través de los mecanismos ordinarios de la manifestación de la voluntad y acción de los órganos que actúan por el Estado»<sup>126</sup>.

En la misma línea se sitúa SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, para quien la Constitución ha previsto una Institución monárquica que tiene una serie de competencias «jurídicamente determinadas», pero permitiendo al mismo tiempo «el ejercicio de una influencia derivada de su propia *auctoritas*»<sup>127</sup>.

Para HERRERO DE MIÑÓN, esta función atribuida por la Constitución va más allá del papel simbólico, suponiendo un deber de hacer, y es que hay que tener en cuenta que «el consejo regio no será vinculante, pero puede ser persuasivo. La función es aquí causa de la influencia»<sup>128</sup>. En el mismo sentido RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER coincide en que esta función es exclusivamente de persuasión<sup>129</sup>.

Vistas estas opiniones, podemos señalar que, lo que se atribuye al Rey, no es otra cosa que una *auctoritas* personal que proviene de su posición e influencia tanto social como política<sup>130</sup>. No obstante, no

---

<sup>126</sup> García Canales, Mariano, *La Monarquía Parlamentaria Española*, op. cit., p. 228-229.

<sup>127</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, *La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía Parlamentaria*, op. cit., pp. 80-81.

<sup>128</sup> Herrero de Miñón, Miguel, *El valor de la Constitución*, Crítica, Barcelona, 2003, p. 246.

<sup>129</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel “Artículo 56”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y Casas Baamonde, María Emilia (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Routers, Madrid, 2008, p. 1233.

<sup>130</sup> ARIÑO ORTÍZ ha indicado que la función de árbitro y moderador es una «atribución de autoridad no condicionada», donde entrarían distintas actividades como son el hecho de velar por la oportuna renovación que afecte a los órganos constitucionales en relación con los plazos previstos para llevarlo a cabo; invitar a las distintas fuerzas políticas a conseguir acuerdos; presentación de iniciativas a fuerzas políticas o mismo oponerse a leyes o acuerdos que sean claramente contrarios a la Carta Magna. Ariño Ortiz, Gaspar, “Sucesión en la Corona y la Jefatura del Estado”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*,

estamos ante un poder que permita que el Monarca adopte actos jurídicos de carácter vinculante, por lo que no se trata, en definitiva, de una *potestas*<sup>131</sup>.

ROLLNERT LIERN ha tachado de «retórica, ambigua y poco afortunada» a la fórmula que emplea la Constitución, que no hace otra cosa que «referirse a una de las notas, la neutralidad e imparcialidad, que forma parte del *ethos* simbólico del Jefe del Estado»<sup>132</sup>.

Un aspecto interesante a examinar es que el artículo 56 CE se limita a establecer la función arbitral y moderadora, pero no hace referencia alguna a los medios que se pueden o se deben utilizar para cumplir con esta competencia. Ello va a implicar que, dentro de las limitaciones constitucionales, el Rey puede emplear los medios que considere más adecuados para llevarla a cabo. Coincidimos con la opinión consistente en considerar que esta función va a suponer unas obligaciones a las personas hacia las cuales se dirige, que no se va a traducir en la aceptación de lo que el Rey les pueda decir, sino que la obligación va a consistir en tener que atender al Jefe del Estado. Este compromiso no se basa en otra cosa que el cumplimiento de un deber legítimo otorgado por la propia Constitución<sup>133</sup>.

---

Nº 47, 2014, p. 53. También ARAGÓN REYES ha indicado que el Rey parlamentario va a tener *auctoritas* más que *potestas*, lo cual está en íntima vinculación con la influencia que puede ejercer. Aragón Reyes, Manuel, “Un nuevo Rey en nuestra Monarquía Parlamentaria”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Nº 47, 2014, p. 50.

<sup>131</sup> Alzaga Villaamil, Óscar, Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio, Reviriego Picón, Fernando, Salvador Martínez, María y González-Aurioles, Jorge Alguacil, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978 II, Derechos Fundamentales y Órganos del Estado*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2017, p. 293.

<sup>132</sup> Rollnert Liern, Göran, *El arbitraje y moderación regios en la Constitución Española*, Universidad de Valencia, Valencia, 2004, p. 154.

<sup>133</sup> García Canales, Mariano, *La Monarquía parlamentaria española*, op. cit., p. 229.

No hay que olvidar que el Rey se sitúa al margen de todo debate de carácter político, siendo una figura neutral. La sociedad cambia continuamente, pero la figura de la Corona en general y del Rey en particular, permite con su carácter representativo, la subsistencia de la identidad histórica<sup>134</sup>.

Llegados a este punto, debemos señalar que, para llevar a cabo las tareas de árbitro y moderador, siempre teniendo en cuenta lo que hemos comentado al respecto, es imprescindible que exista una imparcialidad por parte de quien tiene atribuido dicho papel<sup>135</sup>. Esto nos hace plantearnos lo siguiente: ¿esta imparcialidad está presente en el caso del Rey en una Monarquía Parlamentaria? Nuestra respuesta no puede dejar de ser afirmativa, y si se piensa bien, esta contestación es plenamente lógica. El Rey ha adquirido su posición porque así se establece en la Carta Magna, y por ello es la *Norma Normarum* a quien se debe y por la que se rige su actuación, siendo ello así en virtud del principio hereditario<sup>136</sup>. El mismo principio va a tener un papel relevante dentro de la función simbólica que se ha visto, ya que el carácter de símbolo se aprecia en la continuidad que deriva del principio hereditario. La persona heredera de la Corona ya tiene, en virtud de esta posición, un importante valor simbólico, sabiendo que ni siquiera el propio titular de la Jefatura del Estado decide acerca de sus sucesores, sino que los mismos serán elegidos conforme al estricto orden que figura en el Texto Constitucional, donde se contienen las normas que deben regirlo.

---

<sup>134</sup> Gómez-Degano, José Luis, “La Corona en la Constitución Española de 1978”, *op. cit.*, pp. 1452.

<sup>135</sup> Si bien es cierto que a la imparcialidad, también la acompañan otros aspectos importantes a tener en cuenta como la propia personalidad, pero en todo caso la primera es imprescindible.

<sup>136</sup> Arranz Pumar, Gregorio, “Monarquía Parlamentaria y Estado Autonómico; las funciones del Rey en relación con las Comunidades Autónomas”, VV.AA., *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución Vol. II*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1988, p. 1569.

## 7. Alto representante

Con todo lo visto, también se prevé que el Rey es el más alto representante del Estado en las relaciones de carácter internacional<sup>137</sup>. La Constitución, hace un inciso señalando que esto va a ser así «especialmente con las naciones de su comunidad histórica». Esta referencia específica dentro del precepto ha sido tachada de imprecisa, atribuyéndosele un carácter pretencioso a la expresión, ya que sería necesario que los miembros de dicha comunidad confirmaran la existencia de la misma<sup>138</sup>. En todo caso, se ha considerado como una alusión directa hacia los países hispanoamericanos, con los que España comparte la lengua, cultura y entoque histórico<sup>139</sup>. Si bien esta ha sido la postura predominante, ello no quiere decir que la Constitución se refiera en exclusiva a estos países, ya que si bien es cierto que parece haber cierta unanimidad en la inclusión de los mismos, la indeterminación de lo dispuesto por el Constituyente provoca que se considere por parte de un sector doctrinal como una clausula abierta donde incluirse «cualquier país con el que podamos decir que tenemos una comunidad histórica, con Guinea Ecuatorial, con Omán, donde hubo enclaves españoles en algún momento, por poner ejemplos o con cualquier pueblo»<sup>140</sup>.

Aquí hay que entenderlos como una vinculación de lo que se ha denominado como tradición, que es «la continuidad misma del ser histórico de un pueblo, como un legado irrenunciable al que un pueblo

---

<sup>137</sup> Por este motivo, se ha afirmado que el Jefe del Estado tiene lo el «*ius representationis omnidoe*». Jennings, Robert y Watts, Arthur, *Oppenheim's International Law*, Logman, Londres, 2008, p. 1034.

<sup>138</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, “Artículo 56”, *op. cit.*, p. 1236.

<sup>139</sup> Tamares, Ramón, *Introducción a la Constitución Española*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, p. 95.

<sup>140</sup> Pérez Llorca, José Pedro, “El Rey y las relaciones internacionales”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 243.

no puede volver la espalda sin dejar de ser lo que es para ser algo distinto. La tradición es una transmisión de creencias, sentimientos, costumbres, instituciones y aspiraciones como una herencia espiritual en la que se transmite la sustancia de un pueblo»<sup>141</sup>. Esta es la idea que debe estar presente cuando hablamos de estas comunidades históricas, aquellas con las que compartimos la tradición.

En las conocidas cumbres iberoamericanas se ha indicado, por distintos autores, que el Rey cumple un papel formal de *primus inter pares*, adquiriendo especial sentido si tenemos en cuenta que España ha sido uno de los Estados que han impulsado este tipo de encuentros y que el Monarca, por su condición de permanencia en el cargo, es quien más veces estará presente en estas reuniones, aunque sin que lo dicho sirva para desmerecer al resto de Jefes del Estado, que no son, en ningún caso, inferiores al español<sup>142</sup>.

En este punto hay que hablar de aquellas doctrinas más formalistas<sup>143</sup>, las cuales consideran que la representación, tomada como algo general, requiere un título habilitante o autorización para su ejercicio. De esta manera, nos encontraríamos con un sujeto activo, llamado representante, lo cual aplicándolo a la materia analizada, sería ocupado por el Rey; y un sujeto pasivo, denominado representado, que sería aquí el propio Estado en todo su conjunto, y una conducta que consistiría en representar.

Una cuestión que podemos plantearnos es ¿dónde surge la autorización en el caso de la representación que ostenta el Jefe del Estado en España?, la respuesta creemos que es bastante sencilla, y es

---

<sup>141</sup> Sánchez Agesta, Luis, *Historia del Constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, p. 461.

<sup>142</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel, “artículo 56”, *op. cit.*, p. 1236; Ruiz Ruiz, Juan José, “Los discursos y mensajes regios”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 519-520.

<sup>143</sup> Sobre ellas nos habla CANDO SOMOANO. Cando Somoano, María José, *El Rey como símbolo de unidad y permanencia del Estado en la Constitución Española de 1978*, *op. cit.*, pp. 114-116.

que el título que habilita el ejercicio de la representación es el propio precepto constitucional, el cual autoriza al Rey a llevar a cabo esta actividad en tanto en cuanto la *Lex Superior* fue aprobada por el pueblo español como Norma Superior del ordenamiento jurídico y, por ende, del propio Estado. Ahora bien, no consideramos que sea un título inmutable, ya que por la vía de la reforma constitucional podría hacerse una revocación de dicho poder.

Debemos advertir que, lo que acaba de decirse no puede ser entendido como una atribución de la política exterior al Rey, ya que la propia Constitución otorga dicha labor al Gobierno en virtud del artículo 97<sup>144</sup>. De ahí que el precepto constitucional haya empleado el término asume, en vez de otros que podrían dar lugar a equívoco<sup>145</sup>.

En lo relativo a como se procede al cumplimiento de este mandato constitucional, este se lleva a cabo, con carácter general, mediante los contactos personales del propio Rey, visitas de Estado a otros países y las que se realizan a España<sup>146</sup>.

Dentro de la función de representante en conjunción con la función simbólica está lo que podemos llamar la función integradora. Esta tarea se puede observar tanto de forma interna o dentro del propio Estado, como fuera del mismo o de forma externa.

Empezando por la segunda de ellas, es importante señalar dos posibilidades, por un lado la integración de los países latinoamericanos, y por otro, la de diferentes territorios, como por ejemplo Marruecos y Filipinas, con los cuales España también guarda relación histórica<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> Artículo 97 CE: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes».

<sup>145</sup> Pérez Llorca, José Pedro, “El Rey y las relaciones internacionales”, *op. cit.* p. 243.

<sup>146</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, “Artículo 56”, *op. cit.*, pp. 1235-1236.

<sup>147</sup> Fernández-Fontecha Torres, Manuel, “De nuevo sobre la posición constitucional del Rey”, *op. cit.*, p. 138.



Sin embargo, hay que tener presente que el caso español no es como otros como por ejemplo el inglés. Cabe recordar que, en gran parte de los países que forman parte de la *Commonwealth*, como pueden ser Canadá o Australia, se reconoce a la Reina de Inglaterra como Jefe del Estado<sup>148</sup>, lo cual no sucede con el Rey de España en los países históricamente vinculados al Estado. Ahora bien, en muchos de estos países la Corona goza de gran popularidad y aceptación, lo cual se observa en sus visitas oficiales, siendo fiel representación de los vínculos que una vez los unió a España. Entre los elementos que permiten la función integradora en este sentido nos encontramos con el idioma, la cultura, la historia o la unidad<sup>149</sup>, que son claramente recalcados en los discursos que ofrece el Monarca en las visitas a estos territorios.

En lo que respecta a la primera, es decir, la función integradora dentro del Estado, se puede afirmar que su objetivo es «mantener la pluralidad dentro de la unidad»<sup>150</sup>. España es el llamado Estado de las autonomías y un ejemplo de descentralización en una de sus máximas expresiones, ello implica que cada territorio va a tener sus propias peculiaridades, ya sean lingüísticas, culturales, normativas o de otra índole. El Rey tiene la misión de integrar esas peculiaridades, siendo una garantía ya no solo de la unidad del propio Estado, sino también de esa descentralización constituida en la Carta Magna<sup>151</sup>.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 5/1987, de 27 de enero, cuando dijo que dentro de distintos preceptos constitucionales que integran las

---

<sup>148</sup> Cando Somoano, María José, “La posición de la Corona en el modelo jurídico anglosajón”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 109, 2000, pp. 103-132.

<sup>149</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, “Articulación jurídica e integración política como funciones de la Corona”, en Rollnert Liern, Göran (coord.), *Las monarquías europeas en el siglo XXI*, Sanz y Torres, Madrid, 2007, pp. 1-10.

<sup>150</sup> Arranz Pumar Gregorio, “Monarquía Parlamentaria y Estado autonómico; las funciones del Rey en relación con las Comunidades Autónomas”, *op. cit.*, p. 1569.

<sup>151</sup> Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, *op. cit.*, p. 869.

funciones del Rey, «se ha querido hacer visible el nexo por medio del cual la organización institucional de las Comunidades Autónomas se vincula al Estado, de cuya unidad y permanencia el art. 56 de la Norma fundamental define al Rey como símbolo»<sup>152</sup>. De ello podemos llegar a determinar que esta función integradora de la que estamos hablando se ve en aquellos supuestos en los que el Rey actúa a nivel estatal, pero también cuando lo hace en cada territorio autonómico. GÓMEZ-DEGANO ha categorizado a la Corona como un “vértice integrador”, ya que al «situarse por encima de las opciones políticas concretas y al socaie de las contingencias económicas y sociales del momento, fiel a sí misma y a cuanto representa (j ) puede garantizar la subsistencia del Estado y el cambio de la sociedad»<sup>153</sup>.

Las funciones integradoras se reconocen en la propia Constitución, y así nos encontramos con:

1. La convocatoria de referéndum en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Esta competencia se deduce del artículo 62.c de la Carta Magna<sup>154</sup> en confrontación con el 151<sup>155</sup>. En el primero se establece

---

<sup>152</sup> Fundamento Jurídico 5.

<sup>153</sup> Gómez-Degano, José Luis, “La Corona en la Constitución Española de 1978”, *op. cit.*, p. 1504.

<sup>154</sup> Artículo 62.c CE: «Corresponde al Rey: c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución».

<sup>155</sup> Artículo 151 CE: «1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica. 2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente: 1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus



que el Rey será el responsable de convocar los referéndums previstos en la Constitución y el segundo se prevé el llamado referéndum autonómico, con lo cual se deduce la competencia del Rey para convocar dicho referéndum.

2. La sanción de los Estatutos de Autonomía. Aquí tenemos otra competencia del Rey de forma indirecta, ya que los Estatutos de Autonomía tienen rango de Ley Orgánica, en atención al artículo 81 CE<sup>156</sup>, y dado que es el Rey el que tiene que sancionar dicho tipo de normas, es competencia del monarca la sanción de estas normas estatutarias.

---

miembros. 2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva. 3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. 4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley. 5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por estas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior. 3. En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo».

<sup>156</sup> Artículo 81 CE: «1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto».

3. El nombramiento de presidentes autonómicos. Esto aparece recogido en el artículo 152.1 CE. Además, sobre esto el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, lo ha reconocido así diciendo que «es necesario efectuar unas consideraciones acerca del acto de nombramiento de Presidente de la Diputación Foral. Se trata de un acto compuesto, en el que concurren, de una parte, la decisión del Parlamento Foral que culmina el procedimiento previsto en el art. 29 de la LORAFNA, que ha venido a actualizar el Régimen Foral de acuerdo con la disposición adicional primera de la CE y de otra, el nombramiento por SM el Rey y el refrendo por el Presidente del Gobierno, de acuerdo con el art. 64 de la CE, el cual asume la responsabilidad a que se refiere el núm. 2 del propio precepto»<sup>157</sup>.
4. Promulgación de las leyes de las Comunidades Autónomas. Esto no aparece previsto dentro de la Constitución, y es quizá uno de los puntos dentro de la función integradora que puede presentar más inestabilidad. Los Estatutos de Autonomía lo han previsto en su articulado, salvo en el caso del País Vasco, siendo la única Comunidad Autónoma en cuyo Estatuto no se incluye.
5. Juramento del Rey, regulado en el artículo 61.1 CE<sup>158</sup>.
6. Mensajes Regios. No se contemplan dentro de la Constitución Española, pero son, sin duda, una frecuente actividad del Monarca. Se han distinguido dos tipos de discursos: aquellos denominados “periódicos anuales”, donde estaría el de la Pascua Militar o el de Navidad; y aquellos que son puntuales, distinguiendo aquí una doble clasificación entre los que se llevan a cabo en presencia de las Cortes Generales, como fue el de sanción de la Constitución o el de Proclamación, y los esporádicos que tienen lugar por razón de la

---

<sup>157</sup> Fundamento Jurídico 4.

<sup>158</sup> Artículo 61.1 CE: «El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas».

entrega de honores y distinciones, viajes u otros eventos<sup>159</sup>. En dichos mensajes suele hacer siempre mención a la integración bien directa o bien indirectamente<sup>160</sup>.

7. Utilización de títulos de la Corona. Tradicionalmente algunos de ellos fueron dados por distintos territorios que forman parte del Estado. Hay que aclarar que esta función integradora la consideramos tanto *ad intra* como *ad extra*, ya que algunos títulos hacen alusión a territorios fuera del Estado estrictamente considerado.

Conviene aquí, creemos, hacer una breve mención al Código Penal, y es que en la medida en que, como ya se ha dicho, el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, y el más alto representante en sus relaciones internacionales, el ordenamiento jurídico no podía dejarlo sin una protección dentro de la legislación penal.

Así, los delitos contra la Corona se regulan en el Capítulo Segundo, dentro del Título XXI que lleva por rúbrica “Delitos contra la Constitución”<sup>161</sup>. A nuestro parecer, la protección dada por la norma penal es completamente lógica y adecuada, ya que, la institución máxima del Estado, debe ser protegida de toda injerencia que se le quiera causar por otros cauces que no sean los jurídica y democráticamente validados.

## 8. Títulos de la Corona

El apartado segundo del artículo 56 nos habla de lo que podría denominarse como títulos de la Corona. Concretamente dice este

---

<sup>159</sup> Tenorio Sánchez, Pedro y Gonzalo González, Manuel, “La Corona en los discursos parlamentarios del Rey”, en Torres del Moral, Antonio (dir.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001, pp. 633-634.

<sup>160</sup> Así, por la importancia que ha tenido, exponemos a continuación el discurso de proclamación de Su Majestad del Rey Felipe VI en el ANEXO I.

<sup>161</sup> Concretamente de los artículos 485 a 491.

precepto que: «Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona». Por lo tanto, en dicho apartado se nombra específicamente el título de Rey de España y además se añade que se podrán utilizar aquellos que le correspondan históricamente a la Corona<sup>162</sup>.

Únicamente existe un precedente en nuestro constitucionalismo histórico a señalar, que no es otro que el artículo 169 de la Constitución de 1812 que dice: «el Rey tendrá el tratamiento de Majestad Católica». Las restantes normas constitucionales, como son la de 1837, la de 1845, la de 1869 o la de 1876, no contenían ninguna previsión de estas características que resulte equiparable. Lo mismo sucede si giramos la vista a las Constituciones monárquicas de nuestro entorno jurídico, no encontrando preceptos comparables al enunciado en nuestra *Lex Superior*. Por su parte se trata de una previsión que se mantuvo intacta desde el Anteproyecto<sup>163</sup> hasta la aprobación definitiva, sin plantear mayores problemas.

Hay que señalar que, este segundo apartado del artículo 56 CE, encuentra un complemento en el Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, de Régimen de títulos, tratamiento y honores de la Familia Real y la Regencia. Este Real Decreto consta de apenas seis artículos, repartidos en tres Capítulos, más cuatro Disposiciones Transitorias y una Derogatoria. La realidad es que esta norma añade muy poca información adicional a la constitucionalmente prevista, salvo lo

---

<sup>162</sup> HERRERO DE MIÑÓN ha afirmado que este apartado, en el que se regulan los títulos reales, tiene una pretensión que no es otra que remarcar «que la magistratura regia es una magistratura configurada por la Constitución». El mismo autor sostiene que en el precepto se pueden observar dos aspectos, el primero sería la utilización del título de Rey de España, lo cual implica «la concreción del elemento unificador propio del simbolismo regio», y el segundo sería una alusión a la titularidad tradicional, respecto de la cual se señala que «en la intención del Constituyente, y así se hace constar expresamente en la ponencia constitucional, se establecía con ello el canal para introducir en el simbolismo regio y junto al principio unificador, la diversidad propia de la tradición politeritorial de la vieja Monarquía española». Herrero de Miñón, Miguel, “Artículo 56-El Rey”, *op. cit.*, pp. 71-72.

<sup>163</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 677.

relativo a la Disposición Transitoria cuarta, la cual fue añadida mediante el Real Decreto 470/2014, de 13 de junio, con motivo de la abdicación de su Majestad el Rey Don Juan Carlos. Esta modificación tenía como objetivo establecer que tanto Don Juan Carlos como Doña Sofía, mantendrán el título honorífico de Rey y Reina respectivamente<sup>164</sup>.

Por lo que respecta al resto del Real Decreto, en él se indica que la denominación del titular de la Corona será el de Rey o Reina de España, pudiendo emplear el resto de nomenclaturas correspondientes a la misma y a la Casa Real, y recibiendo el tratamiento de Majestad<sup>165</sup>. En lo que se refiere al o a la consorte, se establece una diferenciación, ya que mientras lo sea o permanezca en estado de viudedad, se prevé la denominación de Reina, si el titular de la Corona fuese varón, y Príncipe, si el titular fuese mujer, siendo el tratamiento de la primera de Majestad, y el del segundo de su Alteza Real<sup>166</sup>. Así, el heredero será considerado como Príncipe o Princesa de Asturias, junto con el resto de denominaciones que le correspondan por ocupar dicha posición y ostentará el tratamiento de Alteza Real, siguiéndose estas mismas

---

<sup>164</sup> Disposición Transitoria 4ª: «Don Juan Carlos de Borbón, padre del Rey Don Felipe VI, continuará vitaliciamente en el uso con carácter honorífico del título de Rey, con tratamiento de Majestad y honores análogos a los establecidos para el Heredero de la Corona, Príncipe o Princesa de Asturias, en el Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares. Doña Sofía de Grecia, madre del Rey Don Felipe VI, continuará vitaliciamente en el uso con carácter honorífico del título de Reina, con tratamiento de Majestad y honores análogos a los establecidos para la Princesa o el Príncipe de Asturias consortes en dicho Real Decreto. El orden de precedencia de los Reyes Don Juan Carlos y Doña Sofía en el Ordenamiento General de Precedencias del Estado, aprobado por el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, será el inmediatamente posterior a los descendientes del Rey Don Felipe VI».

<sup>165</sup> Artículo 1.1 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre.

<sup>166</sup> Artículos 1.2 y 1.3 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre. Esto es perfectamente concordante con el artículo 58 CE donde se habla del Rey y Reina consorte y de Reina y su consorte, ya que el marido de la Reina no tendrá el título de Rey. Artículo 58 CE: «La Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia».

pautas para su consorte<sup>167</sup>. El resto de descendientes del Rey recibirán el mismo tratamiento de Alteza Real, pero serán denominados Infantes de España, y sus consortes solo recibirán el tratamiento que el Rey les conceda<sup>168</sup>, teniendo sus hijos la consideración de Grandes de España, sin suponer esto ningún tratamiento especial<sup>169</sup>. Al mismo tiempo, el Rey puede conceder la dignidad de Infante y tratamiento de Alteza Real, a quien lo considere merecedor por circunstancias excepcionales<sup>170</sup>.

A los encargados de ejercer la Regencia se les va a asignar, cuando la ejerzan, el tratamiento de Alteza, y los honores que se atribuyen al Príncipe de Asturias, con la excepción de que, *per se*, le correspondan otros superiores<sup>171</sup>. Este tratamiento, aunque la norma no lo especifica, ha de entenderse vigente únicamente mientras dure la Regencia. Asimismo, los títulos de nobleza que pertenezcan a la Casa Real, podrán ser autorizados a usarse por el titular de la Corona a los miembros de su familia, teniendo carácter personal, vitalicio y graciable<sup>172</sup>. Salvo lo que acaba de decirse, nadie va a poder ostentar el título de Príncipe o Princesa de Asturias así como cualquier otro vinculado al heredero de la Corona, ni el título de Infante de España ni recibir los tratamientos u honores que se señalan para cualquiera de ellos<sup>173</sup>.

Una vez visto esto podemos señalar que en el ámbito del derecho nobiliario se hace una clara división para aludir a los nombramientos ostentados por el Monarca, de tal manera que Rey de España se ha denominado como título corto o integrador, mientras que la referencia

---

<sup>167</sup> Artículo 2 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre.

<sup>168</sup> Artículo 3.1 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre.

<sup>169</sup> Artículo 4 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre.

<sup>170</sup> Artículo 3.2 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre.

<sup>171</sup> Artículo 5 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre.

<sup>172</sup> Artículo 6 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre.

<sup>173</sup> Artículo 3.3 del Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre.



a las demás dignidades que haya ostentado la Corona sería lo que se ha denominado como título largo<sup>174</sup>.

Hay que aclarar que estos últimos presentan una triple subdivisión<sup>175</sup>, de tal manera que encontramos los llamados “títulos históricos de soberanía”, que son aquellos en los cuales el nombre coincide con territorios en los que España tiene jurisdicción efectiva<sup>176</sup>. Por otro lado estarían los denominados “títulos de pretensión” que son los que aluden a una reclamación fundada en criterios políticos<sup>177</sup>. El último grupo sería los “títulos *pro memoria*”, siendo estos los que guardan relación con territorios que en su día fueron administrados por

---

<sup>174</sup> Estos últimos son un número bastante elevado que resulta interesante nombrar: Rey de Castilla, Rey de León, Rey de Aragón, Rey de Navarra, Rey de Granada, Rey de Toledo, Rey de Galicia, Rey de Mallorca, Rey de Menorca, Rey de Sevilla, Rey de Córdoba, Rey de Murcia, Rey de Jaén, Rey de Los Algarves, Rey de Algeciras, Rey de Gibraltar, Rey de las Islas Canarias, Rey de Valencia, Rey de las Dos Sicilias, Rey de las Indias de Oriente y de Occidente, Rey de Tierra Firme de los mares océanos, Rey de Jerusalén, Archiduque de Austria, Duque de Borgoña, Duque de Brabante, Duque de Milán, Duque de Atenas, Duque de Neopatria, Conde de Habsburgo, Duque de Flandes, Duque del Tirol, Duque de Rosellón, Duque de Barcelona, Señor de Vizcaya, Señor de Molina, Marqués de Oristán, Marqués de Gozianos. López-Nieto y Mallo, Francisco, Honores y Protocolo: *Parte General*, Wolters Kluwer, Madrid, 2006, p. 369; García-Mercadal y García-Loygorri, Fernando, *Los Títulos de la Casa Real: Algunas precisiones jurídico – Dinásticas*, Real Academia matritense de heráldica y genealogía, Madrid, 1998; López Vilas, Ramón, “Títulos, tratamientos y honores de la Familia Real”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 452.

<sup>175</sup> García-Mercadal y García-Loygorri, Fernando, *Los Títulos de la Casa Real: Algunas precisiones jurídico – Dinásticas*, op. cit., pp. 12-13. LÓPEZ VILAS, junto con esta triple clasificación de los títulos de la Corona, incluye una cuarta categoría bajo el nombre de «Títulos que también corresponden al titular de la Corona», donde estarían, por ejemplo, el de Majestad Católica. López Vilas, Ramón, “Títulos, tratamientos y honores de la Familia Real”, op. cit., pp. 452-453.

<sup>176</sup> Por ejemplo Rey de Castilla.

<sup>177</sup> El título por antonomasia de esta categoría es el de Rey de Gibraltar.

el Estado español, encontrando su inspiración en el *ius usus inocui* y razones sentimentales a la par que históricas<sup>178</sup>.

En definitiva lo que pretende este apartado del artículo 56 es dar pie al Monarca para que pueda, si así lo desea, utilizar aquellos títulos que históricamente se le hayan atribuido a la Corona. Debemos advertir que, tal y como ha indicado ROLLNERT LIERN, al especificarse en la Constitución que el título del Jefe del Estado es el de Rey de España y a su vez va a poder utilizar los demás que corresponden a la Corona, lo que se hace es reforzar «la existencia de una realidad sustantiva unitaria simbolizada por el Rey, más allá de una simple unidad estatal jurídico-formal y poniendo de manifiesto, simultáneamente, el proceso histórico de incorporación de los distintos territorios a la entidad política superior que da nombre al título regio; si el título de Rey de España invoca el resultado unitario de ese proceso, los demás títulos de la Corona representan y remiten a la textura compuesta y al procedimiento de agregación federativa seguido en la construcción histórica del Estado. Cabe, pues, distinguir, ese doble simbolismo político-territorial en el artículo 56.2 CE»<sup>179</sup>.

En este punto podría entenderse que se ha producido una constitucionalización de los llamados títulos nobiliarios<sup>180</sup>, sin embargo, esto no es exactamente así. La Constitución Española de 1978 no establece en su articulado ninguna referencia directa hacia ello, salvo lo que acaba de mencionarse para el caso del Rey. Esto supone que no los ampara pero tampoco los prohíbe. Durante la proclamación de la II República, el Decreto de 1 de junio de 1931, provocó una reducción de estos títulos a su mínima expresión, ya que si bien no se prohibía su uso, se les privaba de reconocimiento oficial. No resulta inverosímil que si esta hubiese sido la intención del Constituyente de 1978, se hubiera

---

<sup>178</sup> Así tenemos en de Rey de Jerusalén o Conde de Habsburgo.

<sup>179</sup> Rollnert Liern, Göran, “Jefatura del Estado y Comunidades Autónomas”, en García Herrera, Miguel Ángel. y Vidal Beltrán, José María (coords.), *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Colex e INAP, Madrid, 2005, p. 347.

<sup>180</sup> Entrena Cuesta, Ramón, “Comentario al artículo 56”, *op. cit.*, p. 946.



establecido de forma clara a lo largo del Texto Constitucional<sup>181</sup>. A su vez, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 27/1982, de 24 de mayo, ha afirmado que «El legislador Constituyente de 1978 pudo prohibir hacia el futuro la concesión de nuevos títulos, al menos de títulos hereditarios, e incluso pudo prohibir o mitigar la subsistencia de los antiguos. Pero lo cierto es que aunque la Constitución no los menciona los títulos nobiliarios existen en sus dos formas: los antiguos y los de nueva creación»<sup>182</sup>.

Sumado a esto hay que tener presente que dado que la Constitución ha optado por una forma de Monarquía Parlamentaria, no sería nada descabellado estimar que si se quisiera el veto de los títulos nobiliarios, estos se hubiesen prohibido de forma inequívoca<sup>183</sup>. En efecto, lo cierto es que el artículo 56.2 CE no debe entenderse como una constitucionalización de los títulos nobiliarios, puesto que este precepto se refiere a unos títulos muy particulares, los de la Corona, y no a una generalidad de los mismos.

Por otra parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 126/1997, de 3 de julio, hace una equivalencia, a nuestro juicio acertada, de la relación que existe entre el artículo 62.f CE<sup>184</sup> con los títulos nobiliarios, diciendo que los títulos nobiliarios han sido entendidos, ya desde la Constitución de 1812, como uno de los honores previstos en el artículo 62.f CE<sup>185</sup>. Con todo lo dicho, nos encontramos

---

<sup>181</sup>Rodriguez-Zapata, Jorge, “Los títulos nobiliarios en nuestro constitucionalismo histórico y en la Constitución de 1978”, en Areilza Calvajal, José María (coord.), *Compendio de derecho nobiliario*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 44-45.

<sup>182</sup> Fundamento Jurídico 2.

<sup>183</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 126/1997, de 3 de julio. Voto particular de Pedro Cruz Villalón.

<sup>184</sup> Artículo 62.f CE: «Corresponde al Rey: Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes».

<sup>185</sup> Fundamento Jurídico 10. También vuelve hacer hincapié en ello el magistrado Cruz Villalón en su Voto Particular indicando que «los títulos nobiliarios son hoy una institución viva, por no decir pujante, que encuentra, en principio, su asiento, como siempre se ha entendido, en una de las facultades que al Rey formalmente

con que no se puede hablar de una constitucionalización de los títulos nobiliarios por parte del artículo 56.2 CE ni por parte del 62.f CE, puesto que no son nombrados de forma específica. Ahora bien, lo que no cabe duda es que sí existe una permisión constitucional de los mismos, que se hace notar en las características de ambos preceptos. Hay que advertir que ya con anterioridad el Alto Tribunal se había pronunciado haciendo constar esta relación en su Sentencia 27/1982, de 24 de mayo, donde afirmaba que «el poseer un título nobiliario, es un hecho admitido por el ordenamiento jurídico actual, que ampara constitucionalmente su concesión por el Rey a cualquier español (arts. 62 f) y 14 de la C. E.) como acto de gracia o merced en cuanto a la decisión última, pero en todo caso “con arreglo a las Leyes”»<sup>186</sup>.

## 9. Inviolabilidad e irresponsabilidad

El último apartado del artículo 56 habla de un aspecto muy relevante, el cual no es otro que la inviolabilidad e irresponsabilidad del Rey<sup>187</sup>. Se ha señalado por parte de la doctrina que «la magistratura

---

corresponden, la de conceder distinciones y honores con arreglo a las leyes" [art. 62 f), in fine, C.E.], regulada por normas constantemente actualizadas (Reales Decretos 602/1980, 569/1981, 222/1988, art. 43 del RDLg 1/1993, RD 1.879/1994). En suma, desde 1978 los títulos nobiliarios se vienen concediendo, por medio de Reales Decretos debidamente refrendados, con una finalidad pública inobjetable; se viene sucediendo en la posesión de los mismos con la correspondiente intervención pública, se vienen rehabilitando, distribuyendo y cediendo en vida, con arreglo a unas normas que nada tienen de periclitadas u obsoletas y, como siempre desde hace siglos, sobre los mismos se viene pleiteando abundantemente. Todo esto es derecho vigente, *ius cogens* en su inmensa mayoría, en absoluto "derecho histórico"».

<sup>186</sup> Fundamento Jurídico 2.

<sup>187</sup> Algunos autores han considerado que la forma más correcta de referirse a esta peculiaridad del Monarca es el de inmunidad. En este sentido: Rodríguez Devesa, José María, *Derecho Penal Español*, Dykinson, Madrid, 1995, p. 656. En cualquier caso y reciba el nombre que reciba, nos hace pensar en el conocido aforismo británico que dice *the king can do not wrong*.

suprema no puede en rigor ser responsable»<sup>188</sup>. Esta afirmación la compartimos plenamente en el caso del Rey en España, ya que como se verá, la institución del refrendo lo hace posible junto con los denominados “actos debidos”, siendo estos últimos los que trataremos a continuación.

A pesar de que la Constitución Española actual lleva cerca de 40 años de vigencia, resulta complicado, por no decir que es una ardua tarea, el encontrar una definición de lo que son los actos debidos del Rey. Es precisamente este motivo por el cual nos hemos propuesto hacer nuestra propia definición. Si acudimos al *Diccionario de la Lengua Española*<sup>189</sup>, podemos ver que “acto” nos lleva a “acción”, que a su vez es definido como «ejercicio de la posibilidad de hacer». Por otro lado, la palabra “debido” proviene de “deber” que significa «Estar obligado a algo por la ley divina, natural o positiva». Dicho esto, si juntamos las dos palabras y hacemos una interpretación, obtenemos que un “acto debido” será aquella acción que alguien está obligado a llevar a cabo.

PORRAS RAMÍREZ ha considerado que como consecuencia de estos actos debidos, el titular de la Corona va a tener una capacidad de obrar limitada<sup>190</sup>. En nuestra opinión, esto es acertado, ya que, el

---

<sup>188</sup> Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, op. cit., p. 715.

<sup>189</sup> Real Academia Española, “Voz: acto”, op. cit.

<sup>190</sup> Porras Ramírez, José María, *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, op. cit., p. 190: «El ordenamiento jurídico otorga por tanto al Monarca un haz de competencia en orden al ejercicio de una serie de funciones de naturaleza esencialmente jurídico, a las que, de forma genérica, vacía a un tiempo de contenido al no atribuir discrecionalidad, esto es, facultamiento, en el sentido estricto o restringido del término, a su sujeto titular. Y es que a este, si bien se le reconoce la posesión de la capacidad jurídica, en tanto que participa de forma necesaria en el proceso de producción de determinados actos jurídicos, asociándose a su conducta consecuencias relevantes para el Derecho, se produce simultáneamente a limitarle su capacidad de obrar. Sus competencias se manifiestan así en actos no libres sino reglados, esto es, propiamente en obligaciones, que se entiende no que puede sino que debe realizar necesariamente él mismo. En tal sentido se estima esencialmente que el poder jurídico que el referido ordenamiento le asigna al Monarca parlamentario se encuentra vaciado

Monarca, en lo relativo a sus funciones, no posee la capacidad de obrar autónoma en la medida en se va a requerir del refrendo para que sus actos sean válidos<sup>191</sup>.

Ahora bien, lo que está claro es que el fruto de estos actos debidos es la irresponsabilidad y la inviolabilidad.

Estas características de la figura del Rey ya podían verse en el constitucionalismo histórico español. Así, las encontramos en la Constitución de 1812, que establecía en su artículo 168 lo siguiente: «la persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad». Este tenor literal será repetido en el artículo 44 de la Constitución de 1837 y en el 42 de la de 1845. En la Constitución de 1869 sigue el mismo tenor suprimiendo la categorización de “sagrada” de la persona del Rey, que sí aparecerá en el artículo 48 de la Constitución de 1876. Hay que aclarar que en esta última no se hace expresa referencia a la no sujeción de responsabilidad del Rey, pero queda claramente deducida haciendo responsable a los ministros que refrenden sus actos.

Además de nuestra historia constitucional consideremos interesante acudir aquí al derecho comparado, donde se puede observar

---

de *potestas*, al no comportar libertad de decisión y actuación, traducíendose, en consecuencia, en una palmaria incapacidad para innovar o modificar autónomamente el orden jurídico en el que se circunscribe». Parece que en un sentido similar se sitúa DE AZCÁRATE, quien considera que la inviolabilidad e irresponsabilidad provocan que en las funciones que se encomiendan al Monarca, este no tengan, en su mayoría, capacidad de decisión. Así, este autor señala que se le atribuyen al Rey una serie de actuaciones que, en una lógica de pensamiento, debe llevar acabo quien ostenta la Jefatura del Estado, pero al mismo tiempo, y dado las características que rodean a la figura regia de inviolabilidad e irresponsabilidad, en su ejercicio efectivo se prevé por parte de otra persona, dando lugar –como señala el propio autor– al conocido aforismo de “el Rey reina pero no gobierna”. De Azcárate, Gumersindo, *El self-government y la Monarquía doctrinaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 172.

<sup>191</sup> Cando Somoano, María José, *El Rey como símbolo de unidad y permanencia del Estado en la Constitución Española de 1978*, op. cit., p. 25.

que estas características del Rey son típicas de las Constituciones monárquicas europeas. Así, la Constitución de Liechtenstein establece en el artículo 7 la no sujeción a la jurisdicción y la irresponsabilidad: «El Príncipe es el Jefe del Estado y ejercerá su autoridad soberana conforme lo dispuesto en la presente Constitución y demás leyes. Su persona no estará sujeta a jurisdicción y no será legalmente responsable. Lo mismo se aplicará al miembro de la Casa principesca que ejerza la función de Jefe de Estado en nombre del Príncipe reinante de conformidad con el artículo 13 bis»<sup>192</sup>. La Constitución de Luxemburgo dice, en su artículo 4 que: «La persona del Gran Duque es inviolable»<sup>193</sup>. La Constitución de Bélgica lo prevé en el artículo 88, señalando que «El Rey será inviolable; los Ministros serán responsables»<sup>194</sup>. La Constitución de los Países Bajos lo establece en los mismos términos en su artículo 42.2<sup>195</sup>. Por su parte, la Constitución de Dinamarca, en su artículo 13, indica que «el Rey es irresponsable; su persona, es inviolable y sagrada. Los ministros son responsables de la conducción del Gobierno, la ley determinará su responsabilidad»<sup>196</sup>. Algo más específica en cuanto a terminología es la Constitución de Noruega, que en su artículo 5 expresa que «La persona del Rey es sagrada y no puede ser censurado ni acusado. La responsabilidad incumbe a su Consejo»<sup>197</sup>. Sin embargo a nuestro juicio la más

---

<sup>192</sup> Traducción propia.

<sup>193</sup> Traducción propia.

<sup>194</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 132.

<sup>195</sup> Artículo 42.2: «El Rey es inviolable; los Ministros son responsable». Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, p. 13. Disponible en: [http://observatoriorli.com/docs/PAISES\\_BAJOS/CONSTITUCION\\_Paises\\_Bajos.pdf](http://observatoriorli.com/docs/PAISES_BAJOS/CONSTITUCION_Paises_Bajos.pdf). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>196</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 138.

<sup>197</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 187. (A pesar de que el precepto en cuestión ha sido objeto de enmienda con posterioridad a la

determinante es la Constitución de Suecia que lo hace en su artículo 8 del Capítulo V al disponer que: «El Rey o la Reina que es Jefe de Estado no puede ser procesado por sus acciones. Tampoco puede un Regente ser procesado por sus acciones como Jefe de Estado»<sup>198</sup>.

En el caso de nuestra Constitución, recordemos que su artículo 56.3 dice «la persona del Rey es inviolable, y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2».

Este último precepto, en su elaboración, se vio modificado respecto de la redacción primera que se presentó en el Anteproyecto Constitucional<sup>199</sup>, y es que en él se establecía que los actos del Rey serían refrendados por quienes correspondiese. Esto decidió modificarse haciendo alusión al artículo propio del refrendo para señalar que es esa la forma en la cual se debe proceder, lo cual se pudo ver desde el Informe de la Ponencia del Congreso<sup>200</sup>. La excepción prevista a la institución refrendaria estuvo presente desde el inicio.

Dicho esto, cabe plantearse si cuando hablamos de inviolabilidad y falta de responsabilidad se está hablando de lo mismo o bien estamos ante dos instituciones diferentes que la Constitución otorga al Rey. Tal y como señala BIGLINO CAMPOS, un sector de la doctrina hace una utilización indistinta de ambos conceptos, aunque estimando un significado más amplio para la inviolabilidad<sup>201</sup>. Por nuestra parte, consideramos que son conceptos referidos a realidades

---

publicación de la obra de donde se extrae la traducción, dicha enmienda ha sido relativa a temas lingüísticos sin alterar el contenido del artículo).

<sup>198</sup> Traducción propia.

<sup>199</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 677.

<sup>200</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 82, de 17 de abril de 1978, p. 1625.

<sup>201</sup> Biglino Campos, Paloma, “La inviolabilidad de la persona del rey y el refrendo de sus actos”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 203.



diferentes, por lo que, si bien es cierto que pueden relacionarse, hay que saber específicamente a que ámbito está destinado cada uno.

Así, cuando se habla de inviolabilidad, se hace de forma absoluta. Esto implica que no se hace alusión a que el Rey es inviolable solamente en un aspecto como sí sucede con los parlamentarios<sup>202</sup>. El Rey va a ser inviolable en todo.

Aparte de lo referido al Monarca, la Constitución emplea dicho término con diferentes acepciones, declarando inviolables los derechos inherentes a la persona<sup>203</sup>, el domicilio<sup>204</sup>, las Cortes Generales<sup>205</sup> y los Diputados y Senadores<sup>206</sup>. Esta diversidad de significados podrían acotarse a dos<sup>207</sup>: como sinónimo de no profanable o exento de daño, inatacable, o no conculcable<sup>208</sup>, y como exento de responsabilidad<sup>209</sup>, pudiendo conjeturarse que cuando se predica del Rey y de las Cortes Generales tendrá ambos sentidos<sup>210</sup>.

---

<sup>202</sup> Artículo 71.1 CE: «Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones».

<sup>203</sup> Artículo 10.1 CE: «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social».

<sup>204</sup> Artículo 18.2 CE: «El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito».

<sup>205</sup> Artículo 66.3 CE: «Las Cortes Generales son inviolables».

<sup>206</sup> Artículo 71.1 CE: «Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones».

<sup>207</sup> Rodríguez Ramos, Luis, “La Inviolabilidad del Rey en la Constitución”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, N° 1, 1982, p. 864.

<sup>208</sup> Al aplicarse a los derechos de la persona o al domicilio.

<sup>209</sup> Aplicado a los Diputados y Senadores.

<sup>210</sup> Necesidad de ofrecer a ambas instituciones una mayor protección jurídica, al tiempo que irresponsabilidad penal por sus decisiones.



En lo que se refiere al origen de la inviolabilidad del Monarca, esta fue consecuencia lógica del carácter sagrado de la Institución, del poder absoluto del Monarca y, en tiempos posteriores, de su posición en la cúspide del ordenamiento jurídico, todo ello sin olvidar el conocido “*The king can do not wrong*” al que ya nos hemos referido<sup>211</sup>. Respecto de esta característica que acompaña al Jefe del Estado, debemos indicar que se trata de la manifestación de la posición *logibus solutus* que ha acompañado al Rey de forma tradicional<sup>212</sup>.

Para SOLAZÁBAL ECHAVARRÍA, la inviolabilidad atribuida al Monarca es una característica otorgada en atención a su posicionamiento y situación, sabiendo que se protege al Rey en todos los ámbitos, y no solo de forma protocolaria o limitada, sino «frente a todos y en todos los casos»<sup>213</sup>.

HERRERO DE MIÑÓN sostiene que la inviolabilidad se puede considerar un sinónimo de irresponsabilidad, aunque al mismo tiempo explica que se incluye tanto a la vía criminal como a la civil, afectando a su vez al ámbito jurídico y al político, y encontrando la diferencia en que la inviolabilidad supone una protección que podemos denominar de tipo personal, mientras que la irresponsabilidad se aplica en el ámbito de su actuación como órgano del Estado<sup>214</sup>.

Esto último nos permite enlazar con la irresponsabilidad, la cual se refiere a un aspecto concreto, o lo que es lo mismo, a los actos que al Rey le son propios. Tal y como afirma MANZANARES

---

<sup>211</sup> Rodríguez Ramos, Luis, “La Inviolabilidad del Rey en la Constitución”, *op. cit.*, p. 865.

<sup>212</sup> González Hernández, Esther, *La responsabilidad penal del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 288.

<sup>213</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, “Irresponsabilidad e inviolabilidad del Rey”, en Aragón Reyes (dir.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Cívitas-Thomson Reuters, Madrid, 2011, pp. 42-45.

<sup>214</sup> Herrero de Miñón, Miguel, “Artículo 56”, *op. cit.*, p. 76.

SAMANIEGO, la irresponsabilidad regia se encuentra ligada a la figura del refrendo desde la Carta Magna de 1812<sup>215</sup>.

Resulta evidente que del ejercicio de funciones públicas pueden derivarse consecuencias penales, pero la realidad es que constitucionalmente esto es inviable. En todo caso las consecuencias derivarían en el refrendante<sup>216</sup>. Precisamente por esto se ha afirmado que «mediante el refrendo se produce el efecto de transferencia de la responsabilidad al órgano del que procede el refrendo»<sup>217</sup>.

Ahora bien, afirma GONZÁLEZ PÉREZ que, a pesar de que es cierto que lo establecido en el artículo 56 CE supone que los órganos judiciales no van a poder condenar a la persona del Rey propiamente considerada, los Jueces y Tribunales «tendrán jurisdicción plena para verificar la validez de sus actos y dictar cuantos pronunciamientos sean necesarios para restablecer el orden jurídico perturbado, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado»<sup>218</sup>, aunque el propio autor hace una crítica al vacío legal existente en la legislación procesal al respecto.

Durante el debate constituyente hubo críticas a estas prerrogativas regias señalando supuestos del Rey delincuente<sup>219</sup>. En

---

<sup>215</sup> Manzanares Samaniego, José Luis, “El estatuto jurídico de la Corona”, *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>216</sup> Gómez-Degano, José Luis, “La Corona en la Constitución Española de 1978”, *op. cit.*, p. 1474.

<sup>217</sup> González Pérez, Jesús, “El control jurisdiccional de los actos del Jefe del Estado”, *op. cit.*, p. 1995.

<sup>218</sup> González Pérez, Jesús, “El control jurisdiccional de los actos del Jefe del Estado”, en Martín-Retortillo, Sebastián (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, p. 1993.

<sup>219</sup> Gimbernat Ordeig, Enrique, “Conferencia: Los aspectos penales en el Proyecto. Debate sobre la Constitución: La Constitución no debería declarar la irresponsabilidad del Rey”, *El País*, 18 de febrero de 1978. Disponible en: [http://elpais.com/diario/1978/02/18/espana/256604409\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1978/02/18/espana/256604409_850215.html). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

este caso, con el precepto constitucional, el Rey no podría ser enjuiciado.

A todo este tema se ha referido también COBO DEL ROSAL y VIVES ANTÓN<sup>220</sup> señalando que existen determinadas personas, que por su condición, van a estar apartadas de la Ley penal, ya sea de forma temporal o de forma permanente<sup>221</sup>.

Esto solo puede encontrar una única explicación: la ejemplaridad que debe acompañar a todo Jefe de un Estado. No obstante, ello no va a implicar que no puedan entrar otros mecanismos para contraatacar una actuación indebida del Monarca como las presiones, tanto sociales como políticas, que podrían llevarle a responder de otras formas, como por ejemplo, abdicando.

PRESNO LINERA, por su parte, ha considerado con acierto, que la protección del Rey de la que estamos hablando se mantiene mientras el Monarca mantiene su condición establecida en la *Lex Legum*, lo cual en un sistema monárquico suele ser la regla general, pero en el supuesto de perderla, ya no gozaría de la protección

---

<sup>220</sup> Cobo del Rosal, Manuel y Vives Antón, Tomás Salvador, *Derecho Penal Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1984, p. 205-206.

<sup>221</sup> BELDA PÉREZ-PEDRERO ha considerado estimar que en un Estado de Derecho, se debe responder en condiciones de igualdad ante la comisión de un delito, cosa que sugiere, tal y como se ha hecho a nivel internacional, darle traslado a nivel interno. No obstante, señala un inconveniente que no es *baladí*, y es que, en el caso de que se produjera una reforma constitucional de cara a incluir el posible procesamiento del Rey, la situación en la que el mismo se encuentre en tanto en cuanto no exista una Sentencia condenatoria o absolutoria sería difícil de determinar, debiendo respetar de forma ineludible la presunción de inocencia pero a la vez siendo complejo el mantenimiento del papel del Jefe del Estado cuando está rodeado de la posibilidad de ser culpable de un hecho delictivo. Belda Pérez-Pedrero, Enrique, “La evaluación y el control de los actos del Rey como presupuesto para mejorar la racionalización democrática de la Corona”, *Revista Catalana de dret públic*, N° 51, 2015, p. 160.

constitucionalmente concedida<sup>222</sup>.

En todo caso debemos afirmar que existe una protección del Jefe del Estado que podemos calificar de absoluta, afectando tanto a su esfera personal como profesional<sup>223</sup>.

Debido a la importancia que acaba de observarse en relación con la figura del refrendo, esta será la que trataremos a continuación.

## 10. El refrendo

No cabe duda de que el refrendo es una figura de suma importancia dentro de una Monarquía Parlamentaria, y sin embargo, se hace notar una escasez de atención a la misma entre los expertos del derecho constitucional<sup>224</sup>.

---

<sup>222</sup> Presno Linera, Miguel Ángel, “Inviolabilidad, inmunidad y aforamiento ¿garantías o privilegios?, *El Diario*, 29 de junio de 2014. Disponible en: [https://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/Prerrogativasprivilegios\\_0\\_276122824.html](https://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/Prerrogativasprivilegios_0_276122824.html). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018]; Oliver León, Baldomero, “Inviolabilidad regia y Constitución normativa”, en VV.AA., *Estudios de derecho público: homenaje a Juan José Ruiz-Rico I*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 237.

<sup>223</sup> VIANA BALLESTER señala que con independencia de si se han llevado a cabo en el ejercicio de las funciones regias o no, el Monarca no va a ser responsable jurídicamente. Viana Ballester, Clara, *Inmunidades e inviolabilidades. Naturaleza jurídica y concepción dogmática. Especial referencia a la inviolabilidad parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011, p. 63. BIGLINO CAMPOS sobre el tema ha afirmado con claridad que «en nuestro ordenamiento hay datos suficientes para mantener que, independientemente del régimen jurídico al que estén sometidos sus actos, la persona del Rey es inmune frente a los Tribunales ordinarios de justicia». Biglino Campos, Paloma, “La inviolabilidad de la persona del Rey y el refrendo de sus actos”, *op. cit.*, p. 207.

<sup>224</sup> García Canales, Mariano, “El refrendo en las monarquías”, *Revista de estudios políticos*, N° 212, 1977, p. 235; Fernández-Foncheca, Manuel y Pérez de Armiñán, Alfredo, *La Monarquía y la Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, p. 274; González Hernández, Esther, “El refrendo de los actos del Rey, evolución

Este instituto tiene una larga trayectoria histórica que ha pasado por diferentes etapas<sup>225</sup>.

Así, en primer lugar se trataba de un medio que servía para autenticar la firma del Rey. En este sentido, ya en el Derecho Romano, puede verse como los *questores* firmaban los *rescriptos* que se elaboraban por orden imperial, de tal manera que esta firma permitía la identificación de quien lo redactaba, mientras que el sello del Emperador lo hacía obligatorio.

Durante la época del Derecho medieval, aquellos documentos relativos a la *res publica*, contenían distintas firmas que acompañaban a la del Rey, que tenían la función de autenticar la firma y la voluntad del Monarca. Esto se realizaba mediante la *suscriptio*.

En un segundo momento, aparece el refrendo como instrumento para la asunción de responsabilidad. Esta manifestación se encuentra en el Derecho inglés, concretamente en época de Enrique III, en el siglo XIII. En este momento el Estado aparece asentado en la base de dos principios básicos. El primero de ellos se presenta mediante una doble vertiente, bajo la premisa de que el Rey nunca muere y que nunca se equivoca, y el segundo relativo a que van a ser los Ministros los que asuman la responsabilidad de los actos regios. Ahora bien, esta asunción de responsabilidad no presentaba demasiada utilidad ni eficacia, siendo los Ministros finalmente protegidos por un indulto o una suspensión de su enjuiciamiento, hecho que paulatinamente irá cambiando, no permitiéndose estas formas de esquivar la responsabilidad.

---

histórica”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 689.

<sup>225</sup> Aquí seguimos los estudios de GONZÁLEZ-TREVIJANO. González-Trevijano, Pedro, *El refrendo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 38-50; y de GONZÁLEZ HERNÁNDEZ. González Hernández, Esther, “El refrendo de los actos del Rey, evolución histórica”, *op. cit.*, pp. 689-714.

Todo ello provocará que se añada una tercera premisa a las dos ya vistas sobre las que se asienta el Estado. Esta no va a ser otra que la que establece que el Rey no va a poder actuar solo. Es por ello que todos los actos van a tener que ir acompañados del refrendo. Así, este instituto va a actuar desde un punto de vista formal, sirviendo para identificar a quien va a asumir la responsabilidad, y desde un punto de vista material, de tal manera que, en un primer momento va a necesitarse la intervención del Parlamento en los actos del Rey, produciéndose en un segundo momento el traslado de estos poderes al Gobierno. Ello va a permitir que no se pueda actuar sin el conocimiento de este.

Fuera del Derecho inglés, no será hasta la época de la revolución francesa cuando aparezca esta figura. Se puede afirmar que donde verdaderamente y de forma estricta nació el refrendo fue en Francia, cuando la Monarquía absoluta cedió a favor de un modelo limitado o constitucional. Su origen es rigurosamente monárquico y su empleo en los regímenes republicanos viene motivado por fines distintos. La institución del refrendo obviamente no se daba en los tiempos de la Monarquía absoluta. En esta etapa, la irresponsabilidad del Rey era plena por lo que la soberanía residía en el mismo y no existía ninguna limitación de sus funciones. En 1789, la Revolución francesa, junto con el principio de separación de poderes que se declaró, supuso una diferente distribución de funciones en todos los órganos del Estado, consistente en atribuir la titularidad de cada una de esas tareas a un órgano distinto. Así, la competencia del Monarca, hasta entonces absoluta, se circunscribió al Poder Ejecutivo, ámbito en el que ejercía su función, nombrando y cesando a sus Ministros, según su criterio. De esta manera, el instituto del refrendo proviene de la Constitución francesa de 1791, que mantiene el Poder Ejecutivo en el Rey, pero es otro ya quien responde de sus actos: el sujeto que lo refrenda<sup>226</sup>.

---

<sup>226</sup> La Constitución Francesa de 3 de septiembre de 1791 disponía en la Sección IV, del Capítulo II, del Título III que «4. Ninguna orden del Rey podrá ser ejecutada si no está firmada y refrendada por el ministro o por el responsable del departamento». Y continúa: «5. Los ministros son responsables de todos los delitos que cometan contra la seguridad nacional y la Constitución; - de todo atentado contra la propiedad y la libertad individual; - de todo derroche del dinero destinado a los gastos de su departamento». Traducción extraída de: Sarasola,



Esta institución del refrendo se ha plasmado en el Estado español, en todas y cada una de las Constituciones monárquicas, en las que venía a «mantener a la persona del Rey, que era inviolable y sagrada, exenta de toda responsabilidad, tanto si era él exclusivamente el autor de la decisión como si se trataba de una decisión compartida con el Gobierno, el cual era, a través del Ministro refrendante, el único responsable jurídica y políticamente»<sup>227</sup>. De esta manera, puede observarse en el artículo 225 y 226 de la Constitución de 1812<sup>228</sup>, en el artículo 64 de la Constitución de 1845<sup>229</sup>, en el 67 y 87 de la Constitución de 1869<sup>230</sup>, y en el artículo 49 de la Constitución de 1876<sup>231</sup>.

También en derecho comparado, la mayoría de los Textos Constitucionales existentes en sistemas monárquicos establecen el

---

Fernando, “Documentos Constitucionales Históricos: Constitución Francesa del 3 de septiembre de 1791”, *Historia Constitucional*, N° 1, 2000.

<sup>227</sup> De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1992, p. 82.

<sup>228</sup> Artículo 225: «todas las órdenes del Rey deberán de ir firmadas por el secretario del Despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito». Artículo 226: «los secretarios del Despacho serán responsables a las Cortes de las Órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey».

<sup>229</sup> Artículo 64: «todo lo que el Rey mandare o dispusiere en el ejercicio de su autoridad, deberá ser firmado por el Ministro a quien corresponda, y ningún funcionario público dará cumplimiento a lo que carezca de este requisito».

<sup>230</sup> Artículo 67: «la persona del Rey es inviolable, y no está sujeta a responsabilidad, son responsables los Ministros». Artículo 87: «todo lo que el Rey mandare o dispusiere en el ejercicio de su autoridad, será firmado por el Ministro a quien corresponda. Ningún funcionario público dará cumplimiento a lo que carezca de este requisito».

<sup>231</sup> Artículo 49: «son responsables los Ministros. Ningún mandato del Rey puede llevarse a efecto si no está refrendado por un Ministro, que por solo este hecho se hace responsable».



necesario refrendo que debe acompañar a los actos regios. Así, por ejemplo, lo establece la Constitución de Noruega en su artículo 31<sup>232</sup>, el artículo 106 de la Constitución de Bélgica<sup>233</sup>, el artículo 45 de la Constitución de Luxemburgo<sup>234</sup>, o en artículo 14 de la Constitución de Dinamarca<sup>235</sup>.

ARAGÓN REYES ha señalado que una comprensión cabal de la Monarquía Parlamentaria y de la propia Constitución de 1978 requiere el entendimiento previo de que nos encontramos ante una «forma en la que el Monarca no tiene poderes jurídicos de libre ejercicio (salvo los señalados en el art. 65 CE) sino competencias de ejercicio

---

<sup>232</sup> Artículo 31: «Todas las decisiones formuladas por el Rey deberán ser refrendadas para tener validez. Las decisiones relativas al mando militar serán refrendadas por la persona que hubiera planteado la cuestión, mientras que otras decisiones serán refrendadas por el Primer Ministro o, en su ausencia, por el Miembro de mayor rango dentro del Consejo de Estado que estuviera presente». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 191. (A pesar de que el precepto en cuestión ha sido objeto de enmienda con posterioridad a la publicación de la obra de donde se extrae la traducción, dicha enmienda ha sido relativa a temas lingüísticos sin alterar el contenido del artículo).

<sup>233</sup> Artículo 106: «Ningún acto del Rey podrá producir efectos si no es refrendado por un Ministro, quien por ese solo hecho, se hará responsable». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 133.

<sup>234</sup> Artículo 45: «Las disposiciones del Gran Duque deberán ser refrendadas por un miembro del Gobierno responsable». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 174.

<sup>235</sup> Artículo 14: «El Rey nombra y revoca al Primer Ministro y a los demás Ministros. Fija su número así como el reparto de sus tareas. La firma del Rey al pie de las decisiones concernientes a la legislación y al gobierno las hará ejecutivas, siempre que vaya acompañada del refrendo de uno o varios Ministros. Cada Ministro que haya refrendado, es responsable de la decisión». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 138.

obligatorio»<sup>236</sup>. Ese poder menguado se justifica con su influencia política a través de las tradicionales funciones «de animar, advertir y ser consultado» y también con su «carácter simbólico y representativo»<sup>237</sup>.

A su vez, MANZANARES SAMANIEGO ha realizado una afirmación consistente en determinar que, con algunas excepciones, como en lo relativo a la forma de sucesión, la Monarquía española se aproxima «a las modernas Repúblicas donde su presidente tampoco ostenta poder alguno de la tradicional trilogía»<sup>238</sup>.

Con esto debe quedar patente que la Constitución Española de 1978, va a configurar la figura del refrendo como la necesidad de que los actos en los que el Rey intervenga como Jefe del Estado, figure, junto con la intervención del Monarca, la de otra persona que va a convertirse en responsable del acto de que se trate<sup>239</sup>.

Precisamente por ello se ha definido el refrendo como «instituto jurídico en virtud del cual los actos de Estado en los que interviene el

---

<sup>236</sup> Aragón Reyes, Manuel, “El papel del Rey en la Monarquía parlamentaria”, VV.AA., *Jornadas sobre Monarquía Parlamentaria y Constitución*, Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico-Universidad Nacional a Distancia, Zaragoza, 2004, p. 23.

<sup>237</sup> *Ibidem*.

<sup>238</sup> Manzanares Samaniego, José Luis, “El estatuto jurídico de la Corona”, *op. cit.*, p. 2. El propio autor hace una referencia a la Constitución Española de 1931, en la cual también aparecía la figura del refrendo de forma similar a como figuraba en las Monarquías Constitucionales en su última etapa, aunque sabiendo que en esta Norma, se establece que el Presidente era responsable.

<sup>239</sup> En este sentido FERNÁNDEZ-FONTECHA ha destacado, al hablar de la figura del refrendo, que los poderes y competencias regias que figuran en el Texto Constitucional deben llevarse a cabo con la forma prevista en la Constitución. Fernández-Fontecha Torres, Manuel, “Artículo 64” en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer- Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 1296.

Rey, adquieren validez mediante la contrafirma que acompaña a la firma regia»<sup>240</sup>.

VIGUERA REVUELTA y JIMÉNEZ COLORADO definen el refrendo como la institución a través de la cual la responsabilidad que se deriva de los actos del Jefe del Estado va a ser trasladada a algún miembro del Gobierno, siendo la responsabilidad de los actos del Jefe del Estado se traslada a un miembro del Gobierno de la Nación, el Presidente o los Ministros, siendo un requisito necesario para que el acto de que se trate sea válido<sup>241</sup>.

Junto con lo que acaba de señalarse, podemos encontrarnos otras definiciones doctrinales en torno a esta figura del refrendo.

Así se le ha denominado como la «firma puesta en los decretos al pie de la del Jefe del Estado por los Ministros, que así completan la validez de aquello»<sup>242</sup>.

FERNÁNDEZ SEGADO explica de forma clara que, cuando se está ante un régimen parlamentario, el refrendo va a ser «fundamentalmente una limitación material del poder regio en cuanto

---

<sup>240</sup> VV.AA., *Diccionario Jurídico*, Aranzadi, Navarra, 2012, p. 170.

<sup>241</sup> Viguera Revuelta, Álvaro, y Jiménez Colorado, Fernando, “El rey ha muerto, viva el rey: estudio de las instituciones de la abdicación y la renuncia”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, Nº 8, 2015, p. 5. No hay que olvidar que la Monarquía Parlamentaria lleva intrínseca la irresponsabilidad del Monarca en cuanto a su posición constitucional como Jefe del Estado, lo cual implica que bien el Presidente del Gobierno, bien los Ministros, quienes son responsables ante las Cortes, van a asumir la responsabilidad de los actos regios. A estos sujetos deberemos añadir a la Presidencia del Congreso, como se aclarará cuando se haga referencia a los sujetos que deben refrendar.

<sup>242</sup> Bernal Moreno, Jorge Kristian, “El refrendo ministerial en el sistema constitucional mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Nº 246, 2006, p. 175.

quien refrenda asume íntegramente la responsabilidad de la legalidad y de la oportunidad del acto»<sup>243</sup>.

ENTRENA CUESTA al referirse al refrendo indica que el mismo es un mecanismo que tiene como consecuencia la irresponsabilidad política. Si bien este autor hace una relación e esta falta de responsabilidad y el órgano de la Corona, lo dicho debe entenderse de forma específica a la figura del titular de dicho órgano, ya que entendemos que la Constitución no deja lugar a dudas al respecto<sup>244</sup>.

Por su parte, DE ESTEBAN ha dado una definición muy acertada de la institución del refrendo, siendo esta la que sigue: «el refrendo es la contrafirma que acompaña a la firma real en todos los actos en que sea necesaria la participación del Jefe del Estado»<sup>245</sup>.

Si bien los conceptos dados son correctos, como veremos, no solo va a poder llevarse a cabo el refrendo mediante una firma, sino que este instituto va a tener diversas modalidades para actuar.

Centrándonos en la regulación constitucional de la figura, lo primero que debe señalarse es que, si bien es cierto, que aparece enunciado en el artículo 56.3 CE, en el propio precepto se hace una remisión al artículo 64 del mismo Texto, que es donde propiamente se trata esta figura. En este sentido creemos conveniente hacer mención a la elaboración de este artículo 64. En lo que se refiere a la elaboración del precepto de la actual Constitución Española, en el Anteproyecto<sup>246</sup> rezaba del siguiente modo: «los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. Los actos del Rey mencionados por el artículo 54, apartados a) y c) serán refrendados por el Presidente del Congreso a efectos de

---

<sup>243</sup> Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, op. cit., p. 550.

<sup>244</sup> Entrena Cuesta, Ramón, “Artículo 56”, op. cit., p. 627.

<sup>245</sup> De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, op. cit., p. 80.

<sup>246</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

autenticar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Constitución para el ejercicio de esas potestades»<sup>247</sup>. En el Informe de la Ponencia<sup>248</sup> ya aparecía la redacción que se conoce hoy en día del apartado primero, suprimiéndose la autenticación del cumplimiento de los requisitos constitucionales, requisito que creemos que va implícito a la actividad del refrendante, en la medida en que esta adquiere la responsabilidad de lo que refrenda, de tal manera que queda un precepto más acertado y sin un requisito superfluo. El apartado segundo del artículo fue introducido directamente por la Comisión del Congreso<sup>249</sup>, cuya redacción quedó como definitiva.

Pues bien, el artículo 56.3 CE establece que los actos del Rey «estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2». Si acudimos al artículo 65, nos encontramos con que las únicas decisiones que la Constitución atribuye libremente al Rey son la distribución de las cantidades presupuestarias destinadas al sostenimiento de la Familia Real y la Casa del Rey –en el apartado primero–, y el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de dicha Casa –en el apartado segundo–. Sin embargo, como acabamos de señalar, el artículo 56.3, solo excluye el apartado segundo del refrendo de forma específica. No obstante, entendemos que al establecer la Constitución el término libre para la actividad del Rey, ello es suficiente para excluirlo también del refrendo, con independencia de que voluntariamente se someta todo lo excluido a refrendo, lo cual es lo que sucede en los tiempos actuales.

El instituto del refrendo va a requerir que el Rey sea informado continua y convenientemente, puesto que se exige su intervención en los actos propios del resto de poderes del Estado.

---

<sup>247</sup> Cabe recalcar que en el Anteproyecto, los referidos apartados del artículo 54 hacían referencia al nombramiento del Presidente del Gobierno, a convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones.

<sup>248</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 82, de 17 de abril de 1978, p. 1626.

<sup>249</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 121, de 1 de julio de 1978, p. 2601.

Lo dispuesto en la *Lex Superior* plantea, tres cuestiones distintas pero íntimamente relacionadas que debemos atender. En primer lugar hay que examinar el fundamento del refrendo; en segundo término su extensión; y por último se trata de conocer quién es el sujeto refrendante de los actos del Rey.

### 10.1. Fundamento y naturaleza

El fundamento del refrendo se encuentra en el carácter intangible de la Jefatura del Estado puesto que el Rey simboliza, modera y arbitra, pero no asume decisiones. PORRAS RAMÍREZ ha considerado, con acierto, que este instituto que nos corresponde analizar ahora, supone el cumplimiento de la disposición constitucional de responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos<sup>250</sup> que aparece recogido en el artículo 9.3 *in fine* de la Carta Magna<sup>251</sup>. Por su parte, TORRES DEL MORAL coincide en considerar que el Rey es un poder público si por esto se entiende influencia política, pero si se habla de facultades decisorias atribuidas de forma exclusiva, no lo sería. Es por ello que el Monarca no se incluye como un poder dentro del artículo 9.3, ya que la responsabilidad que se desprende de dicha disposición constitucional va a recaer sobre el refrendante<sup>252</sup>.

Advierte RODRÍGUEZ RAMOS que, ante la administración de

---

<sup>250</sup> Porras Ramírez, José María, *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, *op. cit.*, p. 180.

<sup>251</sup> Artículo 9.3 CE: «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

<sup>252</sup> Torres del Moral, Antonio, “La Monarquía Parlamentaria como simbólica e integradora”, *op. cit.*, p. 60

justicia que se realiza en nombre del Monarca<sup>253</sup>, o que el mismo ejerce el derecho de gracia<sup>254</sup>, la no sujeción a responsabilidad que se le atribuye al Rey evita que se puedan producir incoherentes situaciones como aquella en la que el Rey, de ser condenado, lo sería en su propio nombre, y cabría la posibilidad de una especie de autoindulto, si el mismo fuera pertinente<sup>255</sup>.

Dicho esto, debemos continuar señalando que han sido diversos los autores que se han pronunciado en torno a la naturaleza de esta figura<sup>256</sup>.

Así, en primer lugar se ha incluido el refrendo como el resultado de la actuación de un órgano compuesto. El máximo exponente de esta teoría es Kelsen, quien supone que los actos que le corresponden al Rey son realizados por un órgano en el cual el Monarca y su refrendante se coordinan y son partes del mismo, literalmente ha afirmado este autor que «la exigencia de refrendo ministerial significa que los actos que competen al Monarca, como, por ejemplo, acordar los Tratados, designar los funcionarios del Estado, dictar ciertas ordenanzas, etc., en realidad no son realizadas por él solo, sino por un órgano compuesto, del cual el Monarca lo mismo que el Ministro no son sino partes integrantes u órganos parciales»<sup>257</sup>.

---

<sup>253</sup> Artículo 117.1 CE: «La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley».

<sup>254</sup> Artículo 62.i CE: «Corresponde al Rey: Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales».

<sup>255</sup> Rodríguez Ramos, Luis, “La Inviolabilidad del Rey en la Constitución”, *op. cit.*, pp. 1-2.

<sup>256</sup> En este punto nos guiamos por la clasificación realizada por GONZÁLEZ-TREVIJANO en el estudio más amplio que se ha realizado de la figura. González-Trevijano, Pedro, *El refrendo*, *op. cit.*, pp. 108-132.

<sup>257</sup> Kelsen, Hans, *Compendio de Teoría General del Estado*, UNAM, México, 1974, p. 220.



En segundo lugar nos encontramos con el refrendo como el resultado de un acto complejo. HERRERO DE MIÑÓN<sup>258</sup>, lo considera incluido en este grupo de actos complejos debido a un triple presupuesto. Así, el primero sería que existen varias voluntades que van a tener una finalidad concreta y específica. El segundo consiste en que, el refrendo, tiene como característica la unidad alcanzada por los sujetos participantes, pudiendo clasificarse el acto de simétrico, ya que si ambos tienen el mismo peso en la decisión, o asimétrico, si cumplen un papel desigual<sup>259</sup>. Finalmente, el tercer presupuesto, no es otro que la

---

<sup>258</sup> Herrero de Miñón, Miguel, “Artículo 64-Refrendo de los actos reales”, Herrero de Miñón, Miguel “Artículo 64-Refrendo de los actos reales”, en: Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo V*, Editoriales de Derecho Reunidas, 1997, p. 317. Asimismo, PORRAS RAMÍREZ lo califica como acto complejo. Porras Ramírez, José María, “Principio de irresponsabilidad regia y el instituto del refrendo”, en Torres del Moral, Antonio (dir.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001, p. 386. También CÁCERES GROSA, se decanta por considerar un acto complejo, siendo «elementos correlativos entre sí, recíprocamente complementarios e inseparables en la relación jurídica normal». Cáceres Grosa, Gonzalo, *El refrendo ministerial*, Tipografía de Archivos Olózaga, Madrid, 1934, p. 26.

<sup>259</sup> En este sentido LÓPEZ GUERRA ha indicado que junto con si bien es cierto que en unas ocasiones tendrá un papel preponderante el refrendante y en otras el Rey, también existen supuestos en los que se encuentran en un idéntico plano decisorio así como puede ser –dice el autor– la sanción de una ley, donde ninguno de los protagonistas, esto es, ni refrendante ni refrendado, han sido sujetos decisorios del contenido de la misma. López Guerra, Luis, “Las funciones del Rey y la institución del refrendo”, en Torres del Moral, Antonio (dir.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001, p. 391. Junto con la nomenclatura de acto complejo simétrico y asimétrico, también se le ha denominado como acto igual o desigual (Lafuente Balle, José María, *El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1987, p. 390) suponiendo lo primero que tanto el refrendante como el refrendado están en la misma posición; mientras que lo segundo implicaría la existencia de una voluntad preponderante sobre la otra, sabiendo que en la mayoría de situaciones, la que tiene mayor peso va a ser la de la persona que refrenda, estando el Monarca en una situación más débil y por tanto, inferior, afirmando así que el Rey simplemente firma para hacer constar que el acto que es refrendado es un acto de

conurrencia en el tiempo, si esto no llega a suceder, estaríamos ante actos independientes, por lo que resulta necesario que se produzca una coincidencia temporal de la voluntad<sup>260</sup>. Por consiguiente, en este posicionamiento, en la institución del refrendo estaríamos ante un acto con dos voluntades que concurren. Lo relevante es, precisamente, que mediante el refrendo se elude la responsabilidad del Rey como Jefe del Estado, el mismo se encuentra exento de responsabilidad, trasladándose esa responsabilidad a las personas que los refrendan<sup>261</sup>, aun cuando no sean autores del acto<sup>262</sup>.

TORRES DEL MORAL por su parte, también señala que los actos del Rey son complejos, indicando a su vez que «es necesaria la concurrencia y coordinación de dos voluntades, la del Rey y la del

---

Estado. (González Casanova, José Antonio, *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Vicens Universidad, Barcelona, 1981, p. 488).

<sup>260</sup> Herrero de Miñón, Miguel “Artículo 64-Refrendo de los actos reales”, *op. cit.*, p. 288-289: «El acto complejo, así concebido, se caracteriza por tres notas peculiares. En cuanto a los sujetos, su pluralidad de autores, es decir, la diversidad de voluntades que concurren, no a integrar una voluntad moral superior, como es el caso de los órganos colegiados, sino a adherirse a una finalidad común, la producción del acto en sí. La identidad del interés, en el contenido y en la intencionalidad es lo que reduce la pluralidad de agentes a la unidad de lo actuado (j) . Por último en lo que a la actividad se refiere, el acto complejo se caracteriza por la simultaneidad en el concurso de voluntades que lo integran y sin esta unidad de tiempo no hay complejidad de un solo acto sino sucesión de actos diferentes. En la institución que nos ocupa, el refrendo, el carácter de acto complejo y no de dualidad de actos sucesivos, como sería el caso de la propuesta ministerial aceptada por el Rey o del acto ministerial aprobado por el Monarca, o viceversa, se deduce tanto de las tres notas señaladas como del juego de la responsabilidad que del refrendo se deriva. En el acto refrendado concurren dos voluntades diferentes vinculadas por su adhesión a un fin». También GÓMEZ DE GANO ha seguido la teoría establecida por HERRERO DE MIÑÓN considerando el refrendo como un acto complejo. Gómez-Degano, José Luis, “La Corona en la Constitución Española de 1978”, *op. cit.*, p. 1472.

<sup>261</sup> Artículo 64.2 CE.

<sup>262</sup> Este es el caso, por ejemplo, del refrendo de las leyes o de los actos de nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional.

refrendante»<sup>263</sup>.

FERNÁNDEZ SEGADO parece que se sitúa en esta línea de considerar la existencia de dos voluntades coetáneas y un único acto indicando de forma específica que tanto el refrendo como la contrafirma del Rey son elementos necesarios para la validez de los actos<sup>264</sup>.

Por su parte, GARCÍA CANALES considera que en los regímenes presidencialistas, el refrendo tiene una función meramente autenticadora y certificante, ya que corresponde al Jefe del Estado un desempeño cierto de las tareas de Gobierno. Considera este autor que las intervenciones o comparecencias de un Presidente en un medio de comunicación no alcanzan «el carisma y la apariencia cuasi religiosa que suelen revestir la de un Monarca o, en menor medida, un Presidente parlamentario, que permanecen alejados y árbitros de la lucha política»<sup>265</sup>, mientras que en los regímenes parlamentarios, las actuaciones públicas del Jefe del Estado se caracterizan por su mayor formalidad y menor frecuencia, y en definitiva, a un comportamiento más neutral ante las instituciones estatales. Sus actos responden a las

---

<sup>263</sup> Torres del Moral, Antonio, “La Monarquía Parlamentaria como simbólica e integradora”, *op. cit.*, p. 60.

<sup>264</sup> Concretamente señala este autor que «Con independencia de la doctrina del refrendo que pueda aceptarse, es lo cierto que desde el ámbito de la técnica jurídica, la firma del Monarca es tan necesaria como su refrendo. Ello indica que el refrendo entraña la existencia de dos voluntades concurrentes que se proyecta hacia el exterior como una conjunción o colaboración necesaria de dos instancias en un solo acto» Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, *op. cit.*, p. 550. Aún sin adherirse a ningún posicionamiento de forma clara, FREIXES SANJUÁN parece que se acerca a esta postura al considerar de forma clara que existen dos voluntades que deben armonizarse, lo cual a nuestro parecer, aunque existan esta unión, las dos voluntades siguen existiendo, indicando a su vez la autora que «Efectivamente, teniendo en cuenta que el refrendo es, en esencia, un concurso de voluntades, parece lógico que deba refrendar el órgano que realmente ha participado en, o ha tomado la decisión a refrendar. En esta lógica, ante cualquier acto sujeto a refrendo se impone la averiguación sobre la toma de decisión, y el órgano que decide es quien refrenda». Freixes Sanjuán, Teresa, “La Jefatura del Estado monárquica”, *op. cit.*, pp. 96-97.

<sup>265</sup> García Canales, Mariano, “El refrendo en las monarquías”, *op.cit.*, p. 270.

pautas marcadas por la Constitución. En este tipo de regímenes, el refrendo supone una «necesaria colaboración y limitación material recíproca de voluntades del Jefe del Estado y del Gobierno, con tendencia al predominio efectivo de este»<sup>266</sup>. La iniciativa surge del Ejecutivo que espera del Rey una actitud receptiva y colaboradora<sup>267</sup>. Por lo tanto parece que se sitúa en la línea de considerar dos voluntades con predominio de la del refrendante.

Fuera de su consideración como acto complejo, nos encontramos con su tratamiento como acto de una sola voluntad. En este punto, tenemos que en la mayoría de las situaciones sería voluntad del refrendante, en otras del Rey y en otras incluso podría ser de un órgano ajeno, siendo siempre y en todo caso un acto debido del Monarca<sup>268</sup>.

Uno de los máximos exponentes de esta postura es DE ESTEBAN<sup>269</sup>, quien califica el refrendo como un “acto debido”. Refrendo sin el cual, no son válidos los actos del Jefe del Estado que los requieren. Habida cuenta de que, en la mayoría de los supuestos, los actos del Rey no responden a su voluntad, ni de forma unilateral, ni de forma compartida con el sujeto refrendante, este autor concluye que la razón del mantenimiento de la firma regia se corresponde con la condición de símbolo, así como en la necesidad de que el Poder

---

<sup>266</sup> Esto lo indica GARCÍA CANALES con referencia a TEDESCHI. García Canales, Manuel, “El refrendo en las monarquías”, *op. cit.*, p. 271.

<sup>267</sup> García Canales, Mariano, “El refrendo en las monarquías”, *op. cit.*, p. 269.

<sup>268</sup> Alzaga Villaamil, Óscar, Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio, Reviriego Picón, Fernando, Salvador Martínez, María y González-Aurioles, Jorge Alguacil, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978 II, Derechos Fundamentales y Órganos del Estado*, *op. cit.*, p. 313. En este mismo sentido parece situarse BLANCO VALDÉS, para quien el refrendo debe ser entendido «como una técnica jurídica a través de la cual se traspa al sujeto refrendante no solo la responsabilidad por el acto refrendado, sino también la plena y exclusiva capacidad de decisión política que en el mismo se encuentra concreción». Blanco Valdés, Roberto, *La ordenación constitucional de la defensa*, *op. cit.*, p. 132.

<sup>269</sup> De Esteban Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional III*, *op. cit.*, p. 84.

moderador intervenga simbólicamente en los actos importantes del Estado junto a los otros poderes.

En este sentido se pronuncian autores como ÁLVAREZ CONDE<sup>270</sup> o ARAGÓN REYES, para quien los actos del Rey son, en relación con la potestad legislativa del Congreso y del Senado, actos debidos, no actos discrecionales, situación que no elimina la relevancia de la figura del Monarca. No obstante, ARAGÓN REYES considera «respecto de otras funciones del Estado, el Rey tiene mayor capacidad de actuación»<sup>271</sup>, a lo que han de sumarse la importancia de la función política que de su *auctoritas* se desprende y la capacidad de integración social y política que despliega la Corona. También porque «sin la firma del Rey, no hay ley, ni decreto, ni tratado»<sup>272</sup>, y su intervención sobre las leyes aprobadas por el Parlamento es indefectible. El hecho de que el Rey esté obligado a firmar no es sino un presupuesto básico de la Monarquía Parlamentaria, democrática por cuanto la Constitución de 1978 estipula que el Poder Legislativo corresponde a las Cortes Generales<sup>273</sup>.

Otra posición es la de considerar el refrendo como un acto del Gobierno. Esta postura va a suponer que los actos refrendados pueden calificarse como actos políticos, siendo por lo tanto actos que va a

---

<sup>270</sup> Álvarez Conde, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 17.

<sup>271</sup> Aragón Reyes, Manuel, *El papel del Rey en la Monarquía parlamentaria*, *op. cit.*, p. 23. Aquí hace referencia a la potestad de proponer el candidato a formar Gobierno.

<sup>272</sup> *Ibidem*.

<sup>273</sup> Artículo 66.2 CE: «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución». No obstante, no toda la doctrina unánimemente habla de actos debidos. Ejemplo de esta doctrina contraria encontramos a LÓPEZ GUERRA. López Guerra, Luis, «Las funciones del Rey y la institución del refrendo», *op. cit.*, pp. 389-402. También Vera Santos, José Manuel, «El refrendo en la Constitución española de 1978», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N° 89, 1998, p. 340.

firmar el Rey pero que son del Gobierno<sup>274</sup>.

Finalmente están quienes sitúan al refrendo como actos autónomos del Rey y de los refrendantes. Esta postura implica la existencia de dos voluntades caracterizadas por la libertad y la autonomía, de tal manera que, a excepción de lo relativo a la responsabilidad, en todo lo demás, un acto del Rey va a seguir siendo de él con independencia del refrendo<sup>275</sup>. En esta posición destaca GONZÁLEZ-TREVIJANO, quien haciendo un repaso de las distintas teorías, procede a realizar una calificación de actos simples<sup>276</sup>. VERA SANTOS, se sitúa en esta línea tras descartar la posibilidad de que exista una única voluntad. Efectivamente este autor advierte que la discusión debe centrarse en si estamos ante un acto complejo con dos voluntades o ante dos actos, cada uno con su voluntad libre y autónoma. Esta última es la postura por la que opta el autor, indicando que el artículo 64 parece referirse a un tiempo futuro para la actuación del refrendante, señalando que estaríamos ante voluntades «libres, incoercibles y autónomas, tendentes a la consecución de un acto que responde a un fin deseado, siguiendo el procedimiento establecido, respetando límites materiales y formales, y la teología correspondiente»<sup>277</sup>. A esta postura también se han aproximado FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN, quienes lo consideran actos independientes<sup>278</sup>, sabiendo que TORRES MURO

---

<sup>274</sup> Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional español*, op. cit., pp. 501-502.

<sup>275</sup> González Pérez, Jesús, “El control jurisdiccional de los actos del Jefe del Estado”, op. cit., p. 1993.

<sup>276</sup> González-Trevijano, Pedro, *El refrendo*, op. cit., p. 129.

<sup>277</sup> Vera Santos, José Manuel, “El Refrendo en España”, en Peña González, José (coord.), *Libro homenaje a D. Íñigo Cavero Lataillade*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 503.

<sup>278</sup> Fernández-Foncheca, Manuel y Pérez de Armiñán, Alfredo, *La Monarquía y la Constitución*, op. cit., p. 283.



también se sitúa en esta línea<sup>279</sup>.

A la vista de tan diversas calificaciones, lo que está claro es que el refrendo «es una de las mayores sutilezas del Derecho Constitucional contemporáneo»<sup>280</sup>.

Por nuestra parte, nos posicionamos con aquella teoría que conceptúa al refrendo como un acto complejo donde existe una concurrencia de voluntades. La voluntad regia la encontramos en el siguiente razonamiento: ante la presencia de los actos debidos, y la obligación constitucional que gira en torno al Rey de llevar a cabo las actividades que le han sido encomendadas, se ha afirmado que no existe ningún mecanismo jurídico para obligar al Rey a realizar aquellas acciones en contra de su voluntad. Concretamente TORRES DEL MORAL afirma que «descartada, naturalmente, la vía de la violencia física, no hay forma humana de obligar a un Rey a que firme algo que le desagrade»<sup>281</sup>. También PORTERO MOLINA ha destacado la presencia de la voluntad del Rey, determinando que la existencia del refrendo no implica que la voluntad del Rey sea anulada<sup>282</sup>. Precisamente por esto, entendemos que tanto el Monarca como el refrendante, con independencia de quien tenga el peso decisorio del acto, el cual variará según la competencia de que se trate, deberán colaborar y actuar conjuntamente, puesto que en el supuesto de una negativa regia de colaboración, se produciría de forma ineludible una paralización del sistema hasta que dicha situación fuese resuelta<sup>283</sup>.

---

<sup>279</sup> Torres Muro, Ignacio, “Refrendo y Monarquía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 87, 2009, p. 48.

<sup>280</sup> Sánchez Agesta, Luis, “Significado y Poderes de la Corona en el Proyecto Constitucional”, *op. cit.*, p. 99.

<sup>281</sup> Torres del Moral, Antonio, “La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado español”, *op. cit.*, p. 69

<sup>282</sup> Portero Molina, José Antonio, “Un apunte sobre la Jefatura del Estado en la Constitución española”, *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, N° 11, 1999, p. 101.

<sup>283</sup> De ello se hablará con mayor profundidad cuando se traten las competencias específicas, en las cuales se aludirá a la posibilidad de una negativa por parte del



Quedando esto claro, desde nuestra perspectiva existe la imperiosa necesidad de ambas voluntades, la del refrendante y la del refrendado, concurren para que el acto de que se trate sea válido.

Dicho esto, debe quedar claro que en la configuración de la Monarquía Parlamentaria, se produce una traslación del principio de responsabilidad, por el que el sujeto refrendante se vuelve en cobertor de los actos de la autoridad regia<sup>284</sup>. Así, nos encontramos ante actos que no corresponden al Monarca como persona física sino como titular de la Corona, es decir, actos de la Corona como institución. Ya en la Monarquía constitucional, el refrendo representaba una doble garantía, limitando el poder del Rey, al tiempo que mantenía, como herencia del Antiguo Régimen, el privilegio de la irresponsabilidad.

En el caso de la Monarquía Parlamentaria, la irresponsabilidad del Rey obedece al hecho de colocar en la cúspide del Estado a una persona que actúa como «símbolo de su unidad y permanencia», siendo así necesariamente irresponsable<sup>285</sup>. Y de esta manera, los actos del Rey trasladan su responsabilidad al sujeto refrendante, que habrá de responder ante las Cortes Generales<sup>286</sup>.

---

Rey, poniendo de manifiesto las dificultades existentes para el supuesto de que ello se produzca.

<sup>284</sup> Torres del Moral, Antonio, “La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español”, *op. cit.*, pp. 66 y ss.

<sup>285</sup> También porque en la Monarquía Parlamentaria el Gobierno es responsable ante el Parlamento.

<sup>286</sup> Debemos aclarar que en Derecho Internacional, el Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, establece en su artículo 27 lo siguiente: «1. El presente Estatuto será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial. En particular, el cargo oficial de una persona, sea Jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un gobierno o parlamento, representante elegido o funcionario de gobierno, en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal ni constituirá *per se* motivo para reducir la pena». En este sentido, siguiendo a BELDA PÉREZ-PEDRERO (Belda Pérez-Pedrero, Enrique, “La evaluación y el control de los actos del Rey, como presupuesto para mejorar la racionalización democrática de la Corona”, *op. cit.*, 2015, p. 160), debemos indicar que España se adhirió a dicho Estatuto sin hacer una modificación de la Norma Constitucional,

## 10.2.Extensión

En lo atinente a la extensión del refrendo, hay que volver los ojos hacia la dicción del artículo 56.3: «Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2».

Al comienzo de la lectura del precepto constitucional parece que no existen excepciones al establecerse que sus actos estarán siempre refrendados, pero digamos inmediatamente que existen excepciones a esta regla, o lo que es lo mismo, existen actos que no requieren refrendo, que son los exceptuados por el propio Texto Constitucional. Estos son los enumerados en el artículo 65 CE<sup>287</sup>, o lo que es lo mismo, la distribución de la cantidad asignada para el sostenimiento de su Familia y Casa<sup>288</sup> y los actos de nombramiento y cese de los miembros civiles

---

ya que el Dictamen del Consejo de Estado 1374/1999, de 22 de julio de 1999, no consideró que existiera una «oposición irreductible» del Estatuto con la Carta Magna, señalándose que esta no ha regulado la proyección internacional del principio de inviolabilidad que se consagra en su articulado respecto del Jefe del Estado, recalándose a su vez que «aceptado el principio abstracto de la responsabilidad de los Jefes de Estado, deben entrar en juego los principios internos a efectos de determinar la responsabilidad penal individual, en función de la imputabilidad de los actos internos de adopción de los actos regios, de manera que, si constitucionalmente el Jefe del Estado no puede tomar decisiones autónomas, la responsabilidad penal se desplaza al refrendante».

<sup>287</sup> Artículo 65 CE: «1. El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma. 2. El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa».

<sup>288</sup> Hay que aclarar que, hoy en día, a pesar de los casi 40 años de vigencia constitucional, seguimos sin saber quiénes forman parte de la Familia Real. Como ocurre a menudo, un precepto constitucional continúa esperando su desarrollo legislativo. Un comunicado de la Casa Real de 8 de diciembre del año 2011, se remitía al artículo 1 del Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, como determinante de la composición de la Familia Real. En atención a esto, «en el Registro civil de la Familia Real se inscribirán los nacimientos, matrimonio, defunciones, así como cualquier otro hecho o acto inscribible con arreglo a la

y militares de su Casa<sup>289</sup>. A esto debemos añadir aquellos actos realizados por el Monarca pertenecientes a su esfera jurídico-privada.

---

legislación sobre Registro Civil, que afecten al Rey de España, su Augusta Consorte, sus ascendientes de primer grado, sus descendientes y al Príncipe heredero de la Corona». Si bien esta remisión ha tenido críticas doctrinales, aludiéndose que una cosa es anotar el matrimonio de un miembro de la Familia Real con una persona determinada y otra que esta se integre automáticamente en aquella. Es relevante que la Consorte del Rey sea mencionada especialmente, porque eso lleva a la interpretación en sentido contrario para los otros cónyuges. Ni siquiera la Princesa de Asturias entraría en la Familia Real por ese artículo. (Manzanares Samaniego, José Luis, “El estatuto jurídico de la Corona”, *op. cit.*, p. 13), no podemos compartir este parecer, ya que entendemos que la referencia a que el Príncipe heredero «tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias» (artículo 57.2 CE), pero es igualmente aplicable a una mujer que sea heredera, como efectivamente ha sucedido con la actual Princesa de Asturias, establecida la redacción de esta manera debido a una cuestión de no repetición, tal y como explicaremos con posterioridad, en la Tercera Parte de la presente Tesis Doctoral. En todo caso, crítica más relevante que se ha hecho respecto de este Real Decreto ha sido la de considerarlo cuestionable, en tanto en cuanto se considera que desarrolla la Constitución y al no existir una ley, no sería el instrumento idóneo (Fernández-Fontecha, Manuel, y Pérez de Armiñán, Alfredo, *La Monarquía y la Constitución*, *op. cit.*, p. 183). No obstante, coincidimos con GÓMEZ SÁNCHEZ al afirmar que el Real Decreto deriva originalmente tanto del Decreto-Ley 17/1975, de 20 de noviembre, como de la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957, sabiendo que también se refiere al mismo la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General en su artículo 6.1. Además, tal y como ha señalado la autora, lo establecido en el Real Decreto responde a un modelo de familia que puede deducirse de la confrontación de los artículos 32 y 39 de la propia Constitución, mencionándose asimismo a aquellas personas de las cuales constitucionalmente se prevé que desarrollen funciones, por lo que a tenor de todo ello puede decirse que el Real Decreto sería válida y aceptable en lo que establece. Gómez Sánchez, Yolanda, “Matrimonios regios y sucesión a la Corona”, en Torres del Moral, Antonio y Gómez Sánchez, Yolanda (coords.), *Estudios sobre la Monarquía*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1997, p. 157-163

<sup>289</sup> Es verdad que, a pesar de que el artículo 56.3 CE únicamente excluye el apartado segundo del artículo 65 CE, la mayoría de la doctrina coincide en hacer una exclusión de todo el precepto en su conjunto, lo cual examinaremos en mayor profundidad cuando tratemos las potestades regias de la Casa del Rey.

Con independencia de los asuntos que puedan plantearse en cuanto a su calificación de actos privados del Jefe del Estado, lo cierto es que el gobierno interno de la Casa es, según DíEZ-PICAZO, «el último residuo que queda al Rey de las ilimitadas potestades de un Monarca absoluto»<sup>290</sup>. A este respecto, y al margen del debate doctrinal que pueda suscitar la exclusión del refrendo en relación al artículo 65 CE, nos gustaría señalar que desde 1993, los relevos del personal de la Casa se practican a través de la figura del Real Decreto, quedando así la voluntad del Rey refrendada por el Presidente del Gobierno<sup>291</sup>.

GARCÍA CANALES ha señalado que aquellas excepciones que no requieren refrendo, propios del movimiento constitucional, se han ido negando progresivamente hasta la aparición del parlamentarismo, modelo en que tales salvedades han desaparecido casi por completo en las Monarquías, y resultan escasas y puntuales en las formas republicanas<sup>292</sup>. Por regla general, tal y como pasa en nuestro ordenamiento jurídico, las Constituciones establecen una premisa universal de refrendo para, posteriormente, mencionar un listado breve de excepciones. Por esta razón, la casuística desborda con frecuencia las previsiones constitucionales, realidad que obliga a acudir, para su resolución, a aquellos «principios generales con arreglo a los cuales se ha estructurado cada régimen político»<sup>293</sup>.

Para BARTHÉLEMY y DUEZ, las acciones del Jefe del Estado han de ser refrendadas, sin excepción<sup>294</sup>. No solo aquellas que se manifiestan de forma expresa y que gozan de valor jurídico, sino

---

<sup>290</sup> Díez-Picazo, Luis María, “El régimen jurídico de la Casa del Rey”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 6, 1982, p. 128.

<sup>291</sup> Díez-Picazo, Luis María, “El régimen jurídico de la Casa del Rey”, *op. cit.*, p. 128.

<sup>292</sup> García Canales, Mariano, “El refrendo en las Monarquías”, *op. cit.*, p. 256.

<sup>293</sup> *Ibidem*.

<sup>294</sup> Barthélémy, Joseph y Duez, Paul, *Éléments de Droit Constitutionnel*, Sirey, París, 1914, p. 812, cit. en Ventero Velasco, Manuel, *Los mensajes de Navidad del Rey*, La Ley, Madrid, 2010, p. 12.

también aquellas de evidente trascendencia y repercusión, como son los mensajes o discursos. Con ello, lo que nos debe quedar claro es que, aunque no se regulen en el ordenamiento jurídico, los mensajes del Jefe del Estado encuentran amparo constitucional en el artículo 56.1 de la Constitución. La doctrina los ha calificado como «actos interconstitucionales»<sup>295</sup>. GONZÁLEZ-TREVIJANO, considera que estos mensajes facultan al Rey para «expresar su parecer en el ejercicio de sus funciones y disfrutar, en consecuencia, de un poder que la doctrina italiana califica de "exteriorización", consustancial, de otra parte, a todos los sujetos públicos»<sup>296</sup>.

Creemos, junto con VIGUERA REVUELTA y JIMÉNEZ COLORADO, que los actos jurídico-privados del Rey, mientras sean cometidos en su calidad de individuo, no precisan de refrendo. Así, por ejemplo, las disposiciones de su patrimonio privado. Parte de la doctrina, que no toda, establece una salvedad relativa al nombramiento de tutor del Rey menor en el testamento del Monarca anterior, por cuanto, aunque contenida en un acto jurídico-privado<sup>297</sup>, dicha disposición tiene incidencia en la esfera de actuación jurídico-pública del Monarca<sup>298</sup>. Ello hace que, desde nuestro punto de vista, se trate de un aspecto susceptible de refrendo.

En todo caso, como puede observarse, los actos exentos de refrendo en una Monarquía Parlamentaria como la española quedan reducidos a la mínima expresión, en contraposición a las Monarquías históricas anteriores, en donde el margen de actuación regia era mucho más elevado.

---

<sup>295</sup> De Esteban Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, op. cit., pp. 105-106.

<sup>296</sup> González-Trevijano, Pedro, *El refrendo*, op. cit., p. 198.

<sup>297</sup> El otorgamiento de testamento.

<sup>298</sup> Viguera Revuelta, Álvaro, y Jiménez Colorado, Fernando, “El rey ha muerto, viva el rey: estudio de las instituciones de la abdicación y la renuncia”, op. cit., p. 6.

### 10.3.Sujetos

La tercera cuestión relacionada con el refrendo se refiere a los sujetos dotados de potestad refrendante. A ello se refiere el artículo 64.1 CE<sup>299</sup> que designa los titulares legitimados para esta función, cuando señala que los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes, a lo que hay que añadir, para situaciones muy concretas, el papel otorgado a la Presidencia del Congreso.

En el constitucionalismo histórico español, han sido diversos los sujetos a los que se les ha encomendado el refrendo. Así pues, en la Constitución de 1812<sup>300</sup> se le atribuía al secretario del despacho que correspondiera, y en las de 1837<sup>301</sup>, 1845<sup>302</sup>, 1869<sup>303</sup> y 1876<sup>304</sup> al

---

<sup>299</sup> 64.1 CE: «Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso».

<sup>300</sup> Artículo 225: «Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el Secretario del Despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún Tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito». Artículo 226: «Los Secretarios del Despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey». Artículo 347: «Ningún pago se admitirá en cuenta al Tesorero general, si no se hiciere en virtud de decreto del Rey, refrendado por el Secretario del Despacho de Hacienda, en el que se expresen el gasto a que se destina su importe y el decreto de las Cortes con que este se autoriza»

<sup>301</sup> Artículo 44: «La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a la responsabilidad. Son responsables los Ministros».

<sup>302</sup> Artículo 42: «La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad. Son responsables los Ministro».

<sup>303</sup> Artículo 67: «La persona del Rey es inviolable, y no está sujeta a responsabilidad, Son responsables los Ministros».

<sup>304</sup> Artículo 49: «Son responsables los Ministros. Ningún mandato del Rey puede llevarse a efecto si no está refrendado por un Ministro, que por solo este hecho se hace responsable».



Ministro correspondiente.

Generalmente, el refrendo corresponde al Presidente del Ejecutivo, encargado de validar las leyes, los reales decretos y los nombramientos de los altos cargos del Estado firmados por el Rey. Lo hará, además, en cuantas ocasiones puedan suscitarse dudas en relación con la persona en quien habría de recaer la competencia. Sujetos refrendantes son, asimismo, y de acuerdo con la Constitución, los “Ministros competentes”, entendiendo por Ministro “competente” el titular del Departamento «a quien corresponda *ratione materiae* el asunto que exige el refrendo»<sup>305</sup>.

DE ESTEBAN aclara que, si bien pueden ser varios los Ministros llamados a refrendar la actuación del Monarca, cuando el acto afecta a dos o más Departamentos, no procede, sin embargo, el refrendo de todo el Gobierno, como tampoco el de un miembro del Ejecutivo de rango inferior, como el de un Secretario de Estado, pese a su consideración de pertenencia orgánica al Ejecutivo<sup>306</sup>.

Por último, mencionar que la Constitución encarga al Presidente del Congreso validar los actos del Rey en tres casos muy especiales: la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno; su nombramiento como Presidente del Ejecutivo; así como la disolución de las Cortes del artículo 99 CE.

En 1982, el Presidente del Congreso Don Gregorio Peces-Barba Martínez, refrendó el cese del Presidente del Gobierno, circunstancia que no ha vuelto a repetirse. Desde entonces, el Presidente saliente refrenda su propio cese. No obstante, y sentado el inexcusable requisito del refrendo de los actos del Rey, ha de preverse todo tipo de situaciones que puedan derivarse del ejercicio de sus funciones y su correspondiente cobertura.

Debemos detenernos brevemente en un suceso que tuvo lugar

---

<sup>305</sup> De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *El régimen constitucional español*, Labor Universitaria, Barcelona, 1982, p. 85.

<sup>306</sup> De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *El régimen constitucional español*, op. cit., 85-86.



en 1991. En esta fecha se dictó el Real Decreto 96/1991, de 1 de febrero, por el que se nombran vocales de la Junta Electoral Central a los Magistrados del Tribunal Supremo Don Eduardo Fernández Cid de Temes, Don José Hermenegildo Moyna Méndez, Don Luis Román Puerta Luis, Don José Antonio Martín Pallín, don Ángel Rodríguez García, Don Pedro Antonio Mateos García, Don Francisco Javier Delgado Barrio y Don Leonardo Bris Montes. Esto no supone un problema en sí mismo si no fuera porque dicho Real Decreto se encuentra refrendado por un sujeto que no aparece mencionado dentro de la Carta Magna, siendo este el Presidente del Consejo General del Poder Judicial, que por aquel entonces ocupada Don Pascual Sala Sánchez. Es bastante probable que este acto pasara desapercibido, pero desde nuestra perspectiva, la Constitución se pronuncia de forma inequívoca en relación a quienes deben ser los refrendantes de los actos del Rey, y al no figurar en la norma Superior del Ordenamiento Jurídico el cargo que acabamos de señalar, nos encontramos, a nuestro juicio, con un vicio de inconstitucionalidad<sup>307</sup>, y más si tenemos en cuenta que el Tribunal Constitucional ha considerado que el refrendo debe hacerse como se especifica en el artículo 64, lo cual no se cumple en el caso examinado<sup>308</sup>. No obstante y por fortuna, no se trata de una práctica que

---

<sup>307</sup> También a este Real Decreto se refiere TORRES MURO poniendo en duda su constitucionalidad. Torres Muro, Ignacio, “El refrendo de la propuesta real de candidato a la presidencia del Gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 88, 1995, p. 158.

<sup>308</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1987, de 27 de enero, Fundamento Jurídico 2: «La institución del refrendo aparece, pues, caracterizada en nuestra Constitución por las siguientes notas: a) Los actos del Rey deben ser siempre refrendados, con la salvedad prevista en el propio art. 56.3; b) en ausencia de refrendo dichos actos carecen de validez; c) el refrendo debe realizarse en la forma fijada en el art. 64, y d) la autoridad refrendante en cada caso asume la responsabilidad del acto del Rey». Junto con este pronunciamiento, y también la Sentencia del mismo Tribunal 8/1987, de 29 de enero, Fundamento Jurídico 3: «cualquier forma de refrendo de los actos del Monarca distinta de la establecida en el art. 64 de la Constitución, o que no encuentre en este su fundamento, debe ser considerada contraria a lo preceptuado en el art. 56.3 de la misma y, por consiguiente, inconstitucional».

haya sido consolidada<sup>309</sup>.

Un punto interesante a tratar es lo que sucede cuando el Estado se encuentra bajo la dirección de un Gobierno en funciones. Consideramos que con el panorama político de los últimos años, debe tratarse esta coyuntura. No olvidemos que las elecciones generales de finales del año 2015, provocaron un panorama en el cual el gobierno en funciones tuvo la duración más larga desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, por lo que nos resulta interesante tratar este tema.

Con el Gobierno en funciones será posible que se lleven a cabo los referendos previstos y además de ellos, será posible que sean objeto de este instituto las decisiones que sean necesarias para dar continuidad al funcionamiento del Estado, aunque no siendo admisible en una decisión esencial, puesto que esta debe ser refrendada, por la persona a la que le corresponda, en el momento en el cual el Gobierno ya no esté en funciones. Esta afirmación debe ser, en todo caso, matizada. Es cierto que lo que acaba de comentarse posee una lógica jurídica indiscutible, sin embargo, la expresión de decisiones esenciales requiere que nos detengamos un poco más. Piénsese en los conocidos estados de alarma, excepción y sitio. Estas modalidades, que están constitucionalmente recogidas, pueden ser declaradas en el caso en el cual exista un Gobierno en funciones, y aun así se trata de una decisión que no puede ser considerada como *baladí*, y es que estamos ante una decisión esencial que, en caso de tomarse, se hace para garantizar la continuidad del Estado. Por lo tanto, consideramos que es más correcto decir que, únicamente las decisiones esenciales, que puedan ser pospuestas hasta la formación del Gobierno no provisional sin que corra peligro la continuidad del Estado en cualquiera de sus aspectos, no podrán ser objeto de refrendo de un Gobierno en funciones.

#### 10.4.Efectos

La designación de los titulares refrendantes lleva por sus propios pasos a los efectos del refrendo. La conveniencia del refrendo es

---

<sup>309</sup> Torres Muro, Ignacio, “Refrendo y Monarquía”, *op. cit.*, p. 57.

producir una traslación de responsabilidad por el acto del Rey al sujeto con poder refrendante: Presidente del Gobierno, Ministros o Presidente del Congreso de los Diputados, según los casos; así se recoge en el artículo 64.2, cuando se dice que de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden. Y en el caso de que el refrendo no se produzca por alguno de estos sujetos o simplemente se omita, el acto regio carece de validez, con las oportunas excepciones ya mencionadas del artículo 65 CE<sup>310</sup>. El Tribunal Constitucional también lo ha considerado de esta manera en su Sentencia 5/1987, de 27 de enero<sup>311</sup>. Por lo tanto, un acto regio sin refrendo no tiene validez, traducándose en un acto nulo. Ello es lo que se desprende del Texto Constitucional. Con relación a ello, ÁLVAREZ CONDE, ha advertido que hubiera sido quizá más apropiado que se hablara de acto nulo cuando falta el refrendo<sup>312</sup>. También TORRES DEL MORAL se sitúa en esta línea cuando afirma que el refrendo es una condición que debe ser cumplida de forma necesaria para que el acto del Rey tenga validez, indicando inmediatamente a continuación que «su carencia hace de este no un acto meramente anulable, sino nulo de pleno derecho»<sup>313</sup>.

---

<sup>310</sup> PÉREZ CALVO ha afirmado con claridad que el refrendo es «condición para la validez de los actos del Rey». Pérez Clavo, Alberto, *El Estado constitucional español*, Reus, Madrid, 2009, p. 178.

<sup>311</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1987, de 27 de enero, Fundamento Jurídico 3.

<sup>312</sup> Álvarez Conde, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional volumen II*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 38. GARCÍA CANALES indica que doctrinalmente se considera que el acto que no tiene refrendo es «nulo e inexistente», a la vez que recalca que lo realmente importante es la carencia o falta de valor. García Canales, Mariano, “El refrendo en las Monarquías”, *op. cit.*, pp. 278-279. También PORRAS RAMÍREZ se muestra partidario de hablar de nulidad. Porras Ramírez, *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, *op. cit.*, p. 186. Satrústegui, Miguel, “La Corona”, en VV.AA., *Derecho Constitucional Vol. II*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 28.

<sup>313</sup> Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998, p. 533.

### 10.5. Clasificación

La doctrina ha propuesto varias tipologías de la institución del refrendo. Algunos distinguen, entre refrendo expreso, el que se satisface mediante la firma, y refrendo supuesto, por el que el sujeto refrendante asume la actuación del Jefe del Estado al no presentar, como prueba de su disconformidad, su dimisión<sup>314</sup>. Otros autores distinguen entre refrendo escrito y no escrito<sup>315</sup>.

Sin embargo, la ordenación más frecuente es aquella que diferencia entre refrendos expresos, tácitos y presuntos, independientemente de la denominación por la que se adopte. Siendo estas tipologías las más habituales, parte de la doctrina ha formulado clasificaciones diversas sobre las modalidades de refrendo reseñadas.

Una clasificación que tomamos como referencia es la de DE ESTEBAN, quien distingue estas tres categorías indicadas<sup>316</sup>.

a) Refrendo expreso. Es el refrendo ordinario, el más común de la tipología señalada. Se materializa por escrito, yuxtaponiendo a la firma del Monarca la contrafirma del sujeto refrendante. El *Boletín Oficial del Estado* es el medio más común para su realización<sup>317</sup>.

b) Refrendo tácito: los mensajes del Jefe del Estado. Siendo el Rey irresponsable en todos sus actos, se hace preceptiva la compañía de un miembro del Gobierno que responda por él, incluso en los actos no

---

<sup>314</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, *La sanción y la promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, op. cit., p. 66.

<sup>315</sup> Alonso de Antonio, Ángel Luis y Alonso de Antonio, José Antonio, *Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 330.

<sup>316</sup> De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de derecho constitucional español III*, op. cit., pp. 86-88. «Si uno de los intervinientes señalara defectos de forma o de procedimiento como motivo para rehusar la firma, su observación debería bastar para que estos fueran inmediatamente subsanados».

<sup>317</sup> De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de derecho constitucional español III*, op. cit., p. 86.

propriadamente jurídicos. Y así, en virtud de la actividad que desempeñe, será un Ministro u otro quien acompañe al Monarca en sus actividades oficiales. El refrendo tácito consiste así en la presencia de algún miembro del Gobierno junto al Monarca en sus actividades oficiales dependiendo del carácter de las mismas. Así, por ejemplo, el Ministro de Defensa le acompaña en los actos militares y el Ministro de Asuntos Exteriores en sus viajes al extranjero.

GONZÁLEZ-TREVIJANO considera que esta modalidad de refrendo, también llamado simbólico, material o implícito, afecta a los actos que no son susceptibles de recibir, por su propia naturaleza, la debida contrafirma del sujeto refrendante. Se refiere este autor a la vida pública del Jefe del Estado, especialmente en su vertiente institucional, en actos tales como discursos, mensajes, alocuciones, audiencias, recepción de embajadores, viajes oficiales dentro del país o al extranjero, o en su actuación como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, entre otros<sup>318</sup>.

c) Refrendo presunto: esta última modalidad la encontramos en aquellas situaciones en las que no pueda haber una cobertura del acto del Rey por parte del refrendo expreso o tácito, estaríamos ante el refrendo presunto. El propio autor señala a modo ejemplificativo los mensajes de Navidad o las entrevistas. Lo relevante de esta categoría lo encontramos en que a excepción de que se produjera una dimisión por parte del refrendante, el refrendo se presume. En este sentido, consideramos que hay que ser cautelosos en torno a la misma, no pudiendo entenderse una carta de libertad regia para actuar de la forma que él considere para posteriormente verse amparado con la no dimisión del refrendante<sup>319</sup>.

---

<sup>318</sup> González-Trevijano, Pedro, *El refrendo*, op. cit., pp. 242-246.

<sup>319</sup> FERNÁNDEZ FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN también lo consideran así, llegando a afirmar que, en el refrendo presunto debería existir alguna manifestación más que el mero mantenimiento en el cargo. Concretamente señalan: «preferiríamos claramente optar por una vía en la cual el refrendo presunto no fuera la mera continuidad en el cargo del Ministro o del Presidente del Gobierno, sino una inferencia según las reglas directas del saber jurídico en virtud de la cual se supone que la voluntad del órgano refrendante es concorde



---

con la voluntad del órgano refrendado». Fernández-Fontecha, Manuel y Pérez de Armiñán, Alfredo, *La Constitución y la Monarquía*, op. cit., p. 303.





## **CAPÍTULO SEGUNDO: FUNCIONES ESPECÍFICAS DEL REY**





## 1. Sanción y promulgación de las leyes

El artículo 62.a CE atribuye al Rey como primera función específica: «Sancionar y promulgar las leyes». Esta previsión ya figuraba tal cual en el Anteproyecto Constitucional<sup>320</sup>, recogiendo en este la literalidad que conocemos hoy en día. Dicho esto, lo primero que hay que señalar es que, la sanción y la promulgación, son dos actos diferentes, a pesar de que coincidan en el momento de la realización, pero que no por ello deben ser confundidos.

### 1.1.La sanción

La sanción supone el consentimiento del Rey respecto de la norma, que es aprobada por las Cortes Generales<sup>321</sup>. Antiguamente, el Monarca tenía un importante peso decisorio en esta competencia, pudiendo sancionar o negándose a hacerlo. Podemos afirmar que, durante la Monarquía constitucional, se trataba de un poder auténtico que tenía el Jefe del Estado, y donde podía oponerse a las leyes que fueran aprobadas por el Parlamento. Sin embargo, con la evolución de la institución monárquica, se va a ir produciendo una relativización de esta posible negativa regia, hasta que se llega a convertir en una función de obligado cumplimiento característica de la Monarquía Parlamentaria<sup>322</sup>.

En la actualidad, la sanción dota de mayor solemnidad a la ley, pero no cabe una posibilidad real de negación a la misma. De ser esto posible, sería el equivalente al veto existente hoy en día en las

---

<sup>320</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

<sup>321</sup> Merino Merchán, José Fernando, “Sinopsis artículo 62”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=62&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>322</sup> *Ibidem*.

Repúblicas presidencialistas<sup>323</sup>. Hay que recordar que, aunque actualmente no se contempla tal posibilidad, la facultad del veto sí que ha sido algo común a lo largo del constitucionalismo histórico español. Así estaba previsto el veto absoluto en las Constituciones de 1837, donde su artículo 39 establecía la posibilidad de que el Rey negase la sanción, no pudiendo presentarse otro proyecto de ley sobre el mismo tema durante esa legislatura, y no impidiéndose que el Monarca la continúe negando en las sucesivas<sup>324</sup>; en la de 1845, cuyo artículo 38 sigue el contenido de la anterior en este tema, lo cual también es mantenido en el artículo 44 de la Constitución de 1876<sup>325</sup>. Por su parte, la Constitución de 1812 dice en su artículo 144 que el Rey puede negar la sanción<sup>326</sup>, acompañando tal decisión de una exposición de motivos que la fundamente, teniendo un plazo de 30 días tanto para darla como para negarla<sup>327</sup>, sabiendo que en este último caso, las Cortes de ese año no podían volver a tratar el asunto, aunque sí en años sucesivos<sup>328</sup>. Ahora bien, una vez que el Rey tomaba la decisión, debía devolver la

---

<sup>323</sup> En este sentido se ha afirmado que es precisamente el veto del Presidente, como manifestación de su participación en el poder legislativo como medio para asegurar que el programa que fue electo se lleve a la práctica, es una de las características que conforman el sistema presidencial. Soberg Shugart, Matthew y Carey, John, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, pp. 19-20.

<sup>324</sup> Artículo 39: «Si uno de los Cuerpos Colegisladores desechare algún proyecto de ley, o le negare el Rey la sanción, no podrá volverse a proponer un proyecto de ley sobre el mismo objeto en aquella legislatura».

<sup>325</sup> Este artículo y el 28 de la Constitución de 1845 tienen exactamente la misma redacción que el artículo 39 de la de 1837.

<sup>326</sup> Artículo 144: «Niega el Rey la sanción por esta fórmula igualmente firmada de su mano: “Vuelva a las Cortes”; acompañado al mismo tiempo una exposición de las razones que ha tenido para negarla».

<sup>327</sup> Artículo 145: «Tendrá el Rey treinta días para usar de esta prerrogativa: si dentro de ellos no hubiere dado o negado la sanción, por el mismo hecho se entenderá que la ha dado, y la dará en efecto».

<sup>328</sup> Artículo 147: «Si el Rey negare la sanción, no se volverá a tratar del mismo asunto en las Cortes de aquel año; pero podrá hacerse en las del siguiente».

norma a las Cortes, pero, si las Cortes la aprobaban tres veces, ya no era posible una negativa de la sanción, por lo que se trataba de un veto suspensivo que retrasaba la situación pero no la hacía inviable<sup>329</sup>.

En nuestro ordenamiento jurídico constitucional actual no es admisible el veto por parte del Rey, dado que la *Norma Normarum* de 1978 únicamente permite como funciones del Jefe del Estado aquellas que estén contenidas en la Constitución y en las leyes. Dado que esta figura no aparece prevista en ninguno de estos instrumentos, no es posible su aceptación implícita justificada en su no prohibición<sup>330</sup>.

Algo que tampoco está contemplado en la regulación constitucional vigente, es la sanción parlamentaria de las leyes que provienen de las Cortes Generales, empero, esta hay que entenderla prohibida en tanto en cuanto la tiene atribuida el Rey<sup>331</sup>.

En derecho comparado suele mantenerse esta función regia que estamos analizando como puede verse en el artículo 109 de la

---

<sup>329</sup> En este sentido han de confrontarse los artículos 148 y 149 de la Constitución de 1812 que dicen respectivamente lo siguiente: «Si en las Cortes del siguiente año fuere de nuevo propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto, presentado que sea al Rey, podrá dar la sanción, o negarla segunda vez en los términos de los artículos 143 y 144, y en el último caso, no se tratará del mismo asunto en aquel año» y «Si de nuevo fuere por tercera vez propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto en las Cortes del siguiente año, por el mismo hecho se entiende que el Rey da la sanción, y presentándosele, la dará en efecto por medio de la fórmula expresada en el artículo 143».

<sup>330</sup> Es más, el artículo 91 CE recalca la función del Rey indicando simplemente que el Monarca va a sancionar las leyes que sean aprobadas por las Cortes Generales en el plazo de 15 días, promulgándose y ordenando su publicación, sin que se deje posibilidad a una interpretación en la que quepa una opción de veto.

<sup>331</sup> A esto se refiere RODRÍGUEZ-ZAPATA, quien ha admitido que hubiera sido posible que se estableciera una previsión consistente en atribuir la sanción a las Asambleas legislativas o bien al Parlamento de la Comunidad Autónoma de que se trate. Al mismo tiempo advierte que «un criterio de esta índole hubiera servido para afirmar la potestad legislativa plena de las Asambleas o Parlamentos autonómicos, transfiriéndoles la sanción que, en la esfera central, ejerce el Rey». Rodríguez-Zapata, Jorge, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 101.

Constitución de Bélgica<sup>332</sup>, en el artículo 22 de la Constitución de Dinamarca<sup>333</sup>, o en la última parte del artículo 66 de la Constitución de Mónaco<sup>334</sup>. En el artículo 9 de la Constitución de Liechtenstein se establece la necesaria sanción por parte del Príncipe para que la Ley sea válida<sup>335</sup>. Por su parte, en el artículo 47 de la Constitución de los Países Bajos se hace alusión a la firma de la ley por parte del Rey y de los Ministros o Secretarios de Estado, mientras que el artículo 87.1 habla de la sanción regia como requisito, junto con la aprobación de los Estados Generales, para que el proyecto se convierta en ley<sup>336</sup>, y en el artículo 77 de la Constitución de Noruega se hace referencia al asentimiento del Rey que equivaldría a la sanción<sup>337</sup>. Sin embargo, hay Monarquías que la han eliminado del elenco de facultades del Rey,

---

<sup>332</sup> Artículo 109: «El Rey sanciona y promulga las leyes». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 133.

<sup>333</sup> Artículo 22: «Un proyecto de ley aprobado por el *Folketing* tendrá fuerza de ley cuando haya sido sancionado por el Rey, dentro de los 30 días siguientes a la votación definitiva. El Rey ordenará la promulgación de la ley y cuidará de su ejecución». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 139

<sup>334</sup> Artículo 66: «La sanción de las leyes corresponde al Príncipe, que les confiere fuerza de obligar por el acto de la promulgación». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 179.

<sup>335</sup> Artículo 9: «Será necesaria la sanción del Príncipe para la validez de las leyes». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 159.

<sup>336</sup> Artículo 47: «Todas las leyes y reales decretos serán firmados por el Rey y por uno o varios Ministros o Secretarios de Estado». Artículo 87.1: «Un proyecto se convertirá en ley una vez aprobado por los Estados Generales y sancionado por el Rey». Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, op. cit., pp. 14 y 22.

<sup>337</sup> Artículo 77: «Cuando un proyecto de ley ha sido aprobado por el *Storting* en dos sesiones consecutivas, se envía al Rey con la solicitud de que pueda recibir el asentimiento real». Traducción propia.

como sucede en el caso de Japón<sup>338</sup>. En este país asiático, la propia Constitución, que se refiere a las funciones del *Tennô* en el Capítulo I<sup>339</sup>, hace una omisión a la sanción de las leyes, pero sí se refiere expresamente a la promulgación<sup>340</sup>.

Antes de finalizar lo relativo a la sanción, resulta completamente imprescindible hacer referencia a las normas con rango de ley emanadas de las Comunidades Autónomas.

La Constitución Española de 1978 es un poco ambigua a la hora de determinar la función del Monarca en cuanto a este tipo de normas.

---

<sup>338</sup> Rodríguez Artacho, Salvador, *La Monarquía japonesa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, p. 232.

<sup>339</sup> Debemos advertir que la palabra *Tennô* es el nombre que recibe la persona que se considera símbolo del Estado y también de la unidad del pueblo, que resulta coincidente con la persona que se sitúa a la cabeza de la familia real japonesa. Aunque el significado más equivalente podría ser el de Emperador, la realidad es que no existe un vocablo que represente lo que realmente significa, ya que al asociarlo con este término se corre el riesgo de entenderlo en el sentido de los Emperadores clásicos, lo cual no es su significado actualmente, por lo que los expertos en constitucionalismo japonés son partidarios de no traducirlo. Rodríguez Artacho, Salvador, *La Monarquía Japonesa*, *op. cit.*, pp. 29-34.

<sup>340</sup> De esta manera, el artículo 7 de la Constitución Japonesa establece: «El Emperador, con el consejo y la aprobación del Gabinete, realizará, en beneficio del pueblo, los siguientes actos de Estado: Promulgación de enmiendas a la Constitución, leyes, decretos del Gabinete y tratados. Convocación de la Dieta. Disolución de la Cámara de Representantes. Promulgación de la convocatoria de elecciones generales de miembros de la Dieta. Confirmación del nombramiento y de la remoción de los Ministros de Estado y otros funcionarios de acuerdo con la ley. Confirmación de los plenos poderes y credenciales de Embajadores y Ministros. Confirmación de amnistías generales o parciales, de la conmutación de penas, de la exención de la ejecución de penas y de la restitución de derechos. Concesión de honores. Confirmación de los instrumentos de ratificación y de otros documentos diplomáticos de acuerdo con la ley. Recepción de Embajadores y Ministros extranjeros. Realización de funciones ceremoniales». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, *op. cit.*, pp. 153-154. Cabe señalar que en el sistema anterior a la Constitución Japonesa vigente en la actualidad, sí que se observaba la sanción regia.



Así, mientras que en el artículo 91 CE<sup>341</sup> se establece que el Rey sancionará las leyes de las Cortes Generales, lo cual es una función delimitada y clara, el artículo 62 no hace alusión al órgano de proveniencia de las leyes, hablándose de ellas con carácter general. Aquí son posibles dos interpretaciones. La primera de ellas, consistiría en considerar que el Rey debe sancionar todas las normas con rango de ley. La segunda, que la previsión constitucional del artículo 62.1.a, se concreta exclusivamente con el artículo 91, de tal manera que únicamente las que son aprobadas por las Cortes Generales tendrán sanción real.

En la práctica, se ha seguido esta segunda opción. La doctrina también se ha mostrado favorable a dicha interpretación, ya que ha señalado que las leyes autonómicas no se sancionan<sup>342</sup>. Los propios Estatutos de Autonomía, en consonancia con esta postura, no han previsto, ni prevén a día de hoy, ningún tipo de sanción para las normas autonómicas.

Ahora bien, esto ha presentado un problema. En el año 1981, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 3/1981, de 12 de febrero, sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre de Mercancías. Sin adentrarnos en su contenido, el problema podía observarse en que la misma fue sancionada por el Presidente del Gobierno Vasco.

Como ya hemos dicho, no existe previsión estatutaria ni mucho menos constitucional, en la cual amparar esta acción, provocándose

---

<sup>341</sup> Artículo 91 CE: «El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación».

<sup>342</sup> Aragón Reyes, Manuel, “La Ley Autonómica”, *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, Nº 6, 2002, p. 27; Requejo Rodríguez, Paloma, *Constitución y Comunidades Autónomas: El Principado de Asturias*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2006, p. 55. También, de forma más sutil e indirecta, ROSADO IGLESIAS al decir que las Leyes autonómicas son objeto de aprobación, promulgación y entrada en vigor. Rosado Iglesias, Gema, “La suspensión de la Ley Autonómica”, *Revista de Derecho Político*, Nº 69, 2007, p. 153.

dudas al respecto. La norma fue recurrida por diversos motivos ante el Tribunal Constitucional, el cual, en su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, desaprovechó una oportunidad perfecta para poder pronunciarse en relación con el tema, quedando por lo tanto, sin solución jurisprudencial vinculante. Debemos continuar advirtiendo que, aunque la resolución del Alto Tribunal no se pronunció al respecto, es destacable un Dictamen del Consejo de Estado, publicado con posterioridad a la sanción de esta norma autonómica, el Dictamen de 26 de noviembre de 1981, en el cual se afirma de forma contundente que el Rey no sanciona las Leyes autonómicas<sup>343</sup>.

Por lo tanto, parece que se adhiere a la misma interpretación doctrinal que se ha venido realizando. Es resaltable que, en los casi 40 años de vigencia de la Constitución, este ha sido el único caso en el que una ley ha sido sancionada por un Presidente autonómico, sin ni siquiera repetirse una situación similar en la misma Comunidad Autónoma.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que la interpretación que se ha realizado es aceptable. Las normas

---

<sup>343</sup> Concretamente se dice que: «Salvo rarísimas excepciones, la sanción es privativa del Monarca, sin que pueda ser ejercitada por aquellas personas que representan la autoridad del Rey. Tal posibilidad, que aún se manifiesta en países miembros de la Commonwealth británica (Australia o Nueva Zelanda), está excluida expresamente en nuestro derecho para las Comunidades Autónomas. En España corresponde a Su Majestad el Rey sancionar las Leyes que son aprobadas por las Cortes Generales [arts. 62.a), 66.2 y 91 de la Constitución]. De esta forma la Ley se perfecciona por la aprobación de las Cortes Generales, que ha de ser aceptada por el Rey mediante la sanción. La Ley se manifiesta en el texto sancionado que solo puede provenir del Poder legislativo. Ahora bien, este concurso entre Ley y Ley sancionada solo rige para las leyes aprobadas por las Cortes Generales, representantes del pueblo español en quien reside la soberanía (art. 1º.2 de la Constitución). Las leyes de las Comunidades Autónomas no son sancionadas por su Majestad el Rey, sino solo promulgadas por su nombre. Es esta potestad regia de la promulgación [art. 62.a) de la Constitución] la delegable a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, que la ejercitan en nombre del Rey». Consejo de Estado, *Recopilación de doctrina legal*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1981, p. 132.

autonómicas no son sancionadas. Ahora bien, dicho esto, nos gustaría aclarar que en la Carta Magna no existe una disposición que impida la regulación estatutaria de esta función regia, siendo factible que estuviera prevista en los Estatutos de Autonomía. Además, se ha considerado que en el caso de ampliar las competencias del Rey, e incluir como una de sus funciones la sanción de las normas con rango de ley autonómicas, podría incidir en su faceta integradora<sup>344</sup>. En este punto, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA ha dicho que «también estamos en contra de la inexistencia de sanción de las leyes territoriales autonómicas. Si las mismas, en punto a la validez y eficacia, dentro del ámbito de su competencia, son iguales a las generales, no entendemos por qué se ha imposibilitado que caracterice a aquellas la ausencia del Monarca en su producción. Se ha frustrado así la operación integradora del Jefe del Estado, necesaria en un sistema jurídico-político en el que existen demasiadas tensiones centrífugas: intervención que hubiera reforzado, de otro lado, la incorporación de la legislación autonómica al ordenamiento general de todo el Estado»<sup>345</sup>. A pesar de que estamos de acuerdo con el autor, debemos recordar que un Estatuto de Autonomía se aprueba mediante una Ley Orgánica, que sí va a ser sancionada por el Jefe del Estado, por lo que, al fin y al cabo, la norma que permitiría dicha sanción –si el Estatuto de Autonomía la estableciera– estaría siendo sancionada por el propio Rey, y con base a la voluntad del pueblo presente en el Parlamento, cosa que, por otro lado, podría servir de justificación a la inexistente sanción de las leyes autonómicas.

Dicho esto, nos encontramos con que la sanción regia es un acto que puede considerarse personalísimo del Monarca, no siendo posible su delegación<sup>346</sup>. Esto que acaba de afirmarse es la regla general,

---

<sup>344</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, “Sanción y promulgación de la Ley en la Monarquía Parlamentaria”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 55, 1987, p. 375.

<sup>345</sup> *Ibidem*.

<sup>346</sup> El Dictamen del Consejo de Estado de 26 de noviembre de 1981 también hace alusión a esto de forma concreta «la facultad de sanción corresponde en forma personalísima e indelegable a su Majestad el Rey, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 91 de la Constitución». También LAVILLA ALSINA ha

empero, como suele suceder, toda regla tiene su excepción, y es que es posible que se sancione una norma que provenga de las Cortes Generales en nombre del Rey, no siendo sancionada por este propiamente dicho. Estamos hablando, como no podía ser de otro modo, de los casos en los que esté vigente una situación de Regencia<sup>347</sup>. Esta excepción es completamente lógica si tenemos en cuenta que, la persona que ostenta el cargo de regente, tiene la obligación constitucional de actuar en nombre del Rey a tenor del artículo 59.5 CE<sup>348</sup>.

En todo caso, la sanción real va a ser un acto debido, que se materializa en la práctica como un requisito puramente formal, pero que nunca va a derivar en una potestad legislativa, ni aun considerando esta como vacía de contenido<sup>349</sup>. Se estima que la acción de la sanción real debe cumplirse de forma inexcusable, ya que no hay discrecionalidad regia y únicamente perfecciona la ley en la fase constitutiva<sup>350</sup>. En este sentido cabe aclarar que, las Cortes Generales, únicamente van a hacer proyectos de ley, y no leyes en sentido propio, puesto que estas no tendrán efectos ni formarán parte del ordenamiento jurídico sin ser previamente sancionadas<sup>351</sup>.

---

afirmado de forma clara que se trata de un acto personal que tiene atribuido el Rey. Lavilla Alsina, Landelino, "La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado Español", *op. cit.*, p. 12.

<sup>347</sup> Rodríguez-Zapata, Jorge, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, *op. cit.*, p. 100.

<sup>348</sup> Artículo 59.5 CE: «La Regencia se ejercerá por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey».

<sup>349</sup> De Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional: Sistemas de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 110.

<sup>350</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, *La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía Parlamentaria*, *op. cit.*, p. 96.

<sup>351</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, *La sanción y promulgación de la ley en la Monarquía Parlamentaria* *op. cit.* p. 104.

El Rey va a tener un plazo de 15 días para sancionar las leyes que sean aprobadas por las Cortes<sup>352</sup>, correspondiendo el refrendo de esta función al Presidente del Gobierno.

Algo que podemos, y de hecho debemos plantearnos, es qué sucede en el supuesto en el cual existe una negativa del Rey para sancionar una ley<sup>353</sup>. En este punto se ha considerado que, ante esta situación, únicamente sería posible acudir a la reforma constitucional para hacer desaparecer la competencia regia o, en el caso de tratarse de un incumplimiento no subsanable con la desaparición de la función, la supresión de la propia institución monárquica<sup>354</sup>. Esta conclusión obedece a la imposibilidad de sancionar jurídicamente al Rey ante una omisión de su deber, ya que no debe olvidarse que el Jefe del Estado es irresponsable e inviolable. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, esta tesis provoca un problema añadido, y es que la Corona está protegida por el procedimiento de reforma agravado, en el cual, entre otros requisitos, se va a exigir la convocatoria de un referéndum, lo que, en atención a la propia Constitución, es potestad del Rey. No sería absurdo el pensar que, si el Monarca se negara a sancionar una ley, también se negará a convocar un referéndum, aplicándose el mismo criterio de la falta de consecuencias jurídicas por ello. Una negativa del Rey para la convocatoria del referéndum, supondría que el procedimiento de reforma no podría culminarse. Podría pensarse que sería factible acudir al apartado segundo del artículo 59 CE<sup>355</sup>, relativo

---

<sup>352</sup> Artículo 91 CE: «El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación».

<sup>353</sup> Consideramos que lo que se va a exponer también es aplicable a una negativa regia en el resto de funciones constitucionalmente atribuidas.

<sup>354</sup> Aragón Reyes, Manuel, “Monarquía Parlamentaria y sanción de las leyes”, en Martín-Retortillo, Sebastián (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española, homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, p. 1956.

<sup>355</sup> Artículo 59.2 CE: «Si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de

a la inhabilitación del Rey. No obstante, creemos que dicho precepto deviene inaplicable porque únicamente cabría su utilización en atención a una enfermedad grave, alguna de las causas equiparables a las recogidas en el Código Civil o ausencia continuada<sup>356</sup>. Por lo que en el supuesto planteado no se puede acudir a la inhabilitación constitucionalmente prevista. Con ello afirmamos la inexistencia de un mecanismo jurídico constitucional efectivo para que el Rey actúe, aunque a ello no obsta que se produzcan previsibles movimientos sociales, pero sobre todo políticos, por parte del Gobierno y Parlamento, que actuarían de presión hacia el Monarca para el cumplimiento de sus deberes constitucionales o, en su defecto, para que opte por abdicar. En esta postura se sitúa TORRES DEL MORAL, añadiendo a lo dicho que como última opción estaría la destitución, aunque aclarando la contradicción de esto último con la forma monárquica<sup>357</sup>.

Otro asunto a tratar, ligado a este, es qué sucede cuando se presente ante el Monarca una ley que es de dudosa constitucionalidad o manifiestamente contraria a la *Lex Superior*, o cuando se trata de una norma que entra en conflicto con las creencias del propio Rey.

En este punto, lo primero que hay que señalar de forma rotunda es que, no es excusa que se tengan dudas sobre la conformidad a la Constitución de una ley, ya que no corresponde al Rey realizar juicios de constitucionalidad. En caso de que la ley fuera de este tipo, existen

---

edad. Si no lo fuere, se procederá de la manera prevista en el apartado anterior, hasta que el Príncipe heredero alcance la mayoría de edad».

<sup>356</sup> ARAGÓN REYES, aceptó, en un inicio, la posibilidad de aplicar la inhabilitación del artículo 59.2 CE, aunque posteriormente descarta dicha opción, estando este precepto previsto para otros supuestos diferentes, como una imposibilidad física, y señalando la posibilidad de acudir a la reforma constitucional. Aragón Reyes, Manuel, *Dos estudios sobre la Monarquía Parlamentaria en la Constitución Española*, op. cit., p. 117. En relación con esto, debemos destacar que PORTERO MOLINA habla de una responsabilidad difusa del Rey ante el incumplimiento de sus obligaciones. Portero Molina, José Antonio, “Un apunte sobre la Jefatura del Estado en la Constitución Española”, op. cit., p. 117.

<sup>357</sup> Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 532.



mecanismos adecuados para su control como los pertinentes recursos ante el Tribunal Constitucional. No es de extrañar que ARAGÓN REYES haya afirmado que «el Rey, al sancionar, no puede ejercer ninguna competencia de examen sobre la constitucionalidad de la ley, que ello solo le corresponde al Tribunal Constitucional. En cambio, sí que tiene que sancionar lo que la Constitución le exige: una ley aprobada por las Cortes Generales. De manera que si es notorio que el texto que se le presenta a la firma no ha sido aprobado por las Cortes Generales, el Rey no puede sancionarlo, porque se lo impide la propia Constitución. Esa inexistencia de aprobación parlamentaria es, creo, la única causa por la que el Rey puede negarse a firmar una ley»<sup>358</sup>.

En el supuesto de conflictos con las creencias, entraría en juego la conocida objeción de conciencia. Esto podría considerarse como una mera hipótesis dentro de nuestra investigación, pero cobra mayor importancia si tenemos en cuenta que ha sido una situación que sí ha tenido lugar en Derecho Comparado. Concretamente en el año 1990, en Bélgica, el Rey Balduino manifestó su rechazo a firmar la ley relativa al aborto alegando razones de conciencia. Conviene entonces tratar este supuesto con especial atención<sup>359</sup>. Nos encontramos con que en esta

---

<sup>358</sup> Aragón Reyes, Manuel, “El Rey y el poder legislativo”, en Sainz Moreno, Fernando (coord.), *La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 178. Aquí resulta sumamente interesante lo dispuesto por GÓMEZ-DEGANO quien examina que sucede si el Rey debe cumplir sus funciones en asuntos manifiestamente inconstitucionales, no resultándole adecuada aquella teoría que gira en torno a los actos debidos y según la cual el Rey debería cumplir ya que gracias a la figura del refrendo estaría exento de responsabilidad. Para este autor la solución que debe adoptarse es aquella que permita el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución de la mejor forma posible, de tal manera que dentro de la atribución regia de moderación, se incluiría «una facultad – e incluso un deber – de examen formal y material que justificaría la prevalencia de la voluntad real, si ello fuera preciso». Gómez-Degano, José Luis, “La Corona en la Constitución Española de 1978”, *op. cit.*, pp. 1483-1484.

<sup>359</sup> Sobre el tema confrontamos como base: Sánchez García, José María, “Monarquía Parlamentaria y objeción de conciencia. El caso del Rey de los belgas”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Nº 9, 1993, pp. 289-312;



situación, la invocación de la objeción de conciencia, proviene de la Jefatura del Estado, y se va a dirigir contra una ley que todavía no tiene validez porque no ha entrado en vigor ni ha sido formalizada con la sanción requerida. Previamente a la alegación de la objeción de conciencia, se puede constatar fácilmente la posición del Rey de Bélgica respecto del tema dado sus creencias religiosas. En virtud de estas, hace un llamamiento al derecho a la objeción de conciencia para dejar de cumplir con un mandato constitucional, ya que la Constitución Belga le impone la obligación de sancionar y de promulgar las leyes. El propio Rey hacía la siguiente pregunta en una carta enviada al Primer Ministro: «¿Es que la objeción de conciencia vale para todos los ciudadanos menos el Rey?»<sup>360</sup>. La discusión acerca de la posibilidad de invocar este derecho reside en el hecho de la posible interpretación constitucional del Jefe del Estado en la Monarquía Parlamentaria. A pesar de que la doctrina, en donde el sector mayoritario ha considerado que, la redacción de la Constitución Belga referida a la sanción y promulgación de las leyes, no deja pie a una negativa por parte del Monarca. Lo que sucedió finalmente es que el Gobierno del Estado aplicó la imposibilidad de reinar recogida en el artículo 82 del Texto Constitucional<sup>361</sup>, y por consiguiente dando aplicabilidad al artículo 79 del mismo cuerpo normativo<sup>362</sup>, que indica que se hará competente el

---

Pascual Medrano, Amelia, *La Regencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 321-324.

<sup>360</sup> Del Moral García, Antonio, “Jueces y objeción de conciencia”, en VV.AA., *Curso de verano derecho y conciencia*, Universidad de Cantabria, Cantabria, 2009, p. 18.

<sup>361</sup> Hoy en día, esto aparece regulado en el artículo 93 de la Constitución de Bélgica: «Si el Rey se encontrase en la imposibilidad de reinar, los Ministros después de haber hecho comprobar tal imposibilidad, convocarán inmediatamente a las Cámaras. Las Cámaras reunidas conjuntamente proveerán a la tutela y a la Regencia». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 132.

<sup>362</sup> A día de hoy nos encontramos con la previsión del párrafo dos del artículo 90: «A partir de la muerte del Rey y hasta que preste juramento su sucesor al trono o el Regente, los poderes constitucionales del Rey se ejercerán en nombre del

Consejo de Ministros. De esta manera, el Gobierno consideró que existía una incapacidad temporal del Rey. A continuación se siguieron con los trámites legislativos hasta la promulgación de la norma, devolviendo finalmente al Rey su posición constitucional en las mismas condiciones que antes de declararse la incapacidad<sup>363</sup>.

Analizando el caso concreto, dudamos sobre la correcta actuación del Gobierno belga. Piénsese que el propio Rey, en la justificación de su negativa a sancionar la norma dijo «no puedo asociarme a esta ley, pues firmándola asumiría una cierta corresponsabilidad. Al actuar así no he escogido una vía fácil. Sé que corro el peligro de no ser comprendido por una parte de mi pueblo, pero este es el único camino que puedo seguir según mi conciencia»<sup>364</sup>.

Desde nuestro punto de vista, es aquí en donde podemos encontrar un fundamento de peso para rechazar su negativa, por razón de conciencia, a sancionar la ley. El Rey de Bélgica alude a que no puede asumir la responsabilidad, sin embargo, en atención a la Constitución Belga, el Rey va a ser inviolable y sus Ministros responsables<sup>365</sup>, a lo que hay que sumar el refrendo que debe realizarse

---

pueblo belga por los Ministros reunidos en Consejo y bajo su responsabilidad». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 132.

<sup>363</sup> Esto ha sido denominado por algún sector doctrinal como una “abdicación temporal”, obtenida con una forzada interpretación constitucional. García Soriano, María Vicenta, “Reyes y Parlamentos: sanción y promulgación de las leyes”, en Rollnert Liern, Göran (dir.), *Las Monarquías europeas en el siglo XXI*, Sanz y Torres, Madrid, 2007, p. 125.

<sup>364</sup> Sieira Mucientes, Sara Lucía, *La objeción de conciencia sanitaria*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 1998, p. 206.

<sup>365</sup> Esto se establecía en el artículo 63, encontrándose en la actualidad en el 88 de la Constitución de Bélgica: «La persona del Rey es inviolable; sus Ministros son responsables». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 132. Esto aparecía en el momento en el artículo 63.

por parte de un Ministro, el cual se hace responsable del acto que sea<sup>366</sup>. Dicho esto, podemos afirmar que el Rey es, a todos los efectos, irresponsable, por lo que aludir a una asunción de responsabilidad quedaría fuera de lugar, no siendo admitida. Incluso en el supuesto de considerarse que esta responsabilidad se refiere a la que cada uno tiene consigo mismo, tampoco debe ser admitido, ya que en una Monarquía como la de Bélgica o la española, el Rey tiene la obligación de cumplir con lo dispuesto en la Carta Magna, que conocía en el momento de prestar juramento y acceder al trono, no existiendo una objeción de conciencia admisible.

Lo que ocurrió en Bélgica fue más una ficción jurídica<sup>367</sup>, de tal manera que se intentó, y se consiguió, salvar la ley del Parlamento, y la posición del Rey, aunque se trata, como se ha visto, de una medida muy criticable. Con base en los mismos argumentos que se acaban de exponer, creemos que en España, el Rey no podría acudir al derecho a la objeción de conciencia.

## 1.2.La promulgación

Por lo que respecta a la promulgación, se trata de un acto que se emplea para proclamar la ley que el Parlamento ha aprobado, ordenándose su cumplimiento a todos<sup>368</sup>.

Hay que señalar que, al igual que lo que se ha predicado respecto de la sanción, la promulgación también es un acto debido. Esto resulta evidente, ya que la norma proviene de las Cortes Generales, que son

---

<sup>366</sup> Esto figuraba en el artículo 64, encontrándose actualmente en el 106 de la Constitución de Bélgica: «Ningún acto del Rey podrá producir efectos si no es refrendado por un Ministro, quien por ese solo hecho, se hará responsable». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 133.

<sup>367</sup> Navarro-Valls, Rafael, *Del poder y de la gloria*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2004, p. 330.

<sup>368</sup> VV.AA., “voz promulgación de la ley”, en *Enciclopedia Jurídica*, Constantinos Stamatoulos, Chipre, 2014.

representantes del pueblo, del cual emana la soberanía, de tal manera que el Monarca no puede negarse a la promulgación de la norma, puesto que esto, a nuestro juicio, supondría que el Rey iría en contra de la voluntad del pueblo, suceso inadmisibles en una Monarquía Parlamentaria.

Existe doctrina fuera de España que ha considerado que la promulgación efectuada por parte del Jefe del Estado es, en cierta medida, un control de dicha norma que incluso puede suponer un control de constitucionalidad<sup>369</sup>.

Sea como fuere, en España no puede aplicarse esta idea consistente en que la promulgación supone un control de lo promulgado, y mucho menos un control de constitucionalidad<sup>370</sup>, ya que este tipo de control únicamente es competencia exclusiva del Tribunal Constitucional.

Junto con esto, entendemos que una vez que se realiza la sanción, carece de sentido no proceder a la promulgación, puesto que aun en el supuesto de que se admitiera cierto control, este debería ponerse en práctica antes de la sanción, aunque repetimos que el Rey, en el ordenamiento español, no ejerce ningún control sobre la norma. En torno a esto, MENÉNDEZ REXACH<sup>371</sup> se plantea si es posible una negativa del Rey si este es consciente de que no se han cumplido los pasos previos, hablando por lo tanto no de un control de contenido sino de procedimiento<sup>372</sup>. La respuesta a la que llega, y que nosotros

---

<sup>369</sup> Así por ejemplo, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, se refiere a la doctrina italiana y alemana que consideran que la atribución de la promulgación otorga este control al Presidente de la República. Solozábal Echavarría, Juan José, “Sanción y promulgación de la Ley en la Monarquía Parlamentaria”, *op. cit.*, p. 365.

<sup>370</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, *La sanción y la promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, *op. cit.* p. 156.

<sup>371</sup> Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el derecho público español*, *op. cit.*, p. 388.

<sup>372</sup> Lo que advertimos en la sanción, dicho por ARAGÓN REYES, respecto de la procedencia de la norma, no creemos que sea aplicable al pensamiento de

compartimos, es que no es factible, ya que este tipo de juicio le correspondería en todo caso al órgano judicial y no al Rey, al que no se le encomienda tal control<sup>373</sup>. Cabe señalar que, asimismo, se plantea si el propio Jefe del Estado podría, una vez promulgada la norma, recurrirla por sí mismo ante el Alto Tribunal, pero nuevamente, ante la inexistencia de esta capacidad atribuida al Monarca, la respuesta vuelve a ser negativa<sup>374</sup>.

En todo caso y centrándonos en el tema, podemos afirmar que la promulgación tiene un carácter declarativo de la ley y que se realiza en la fase integradora de la eficacia<sup>375</sup>. En relación con esta función del Rey, se ha admitido que, a falta de esta, la ley no va a ser perfecta<sup>376</sup>, cumpliendo un doble cometido, por un lado va a suponer la certificación sobre la existencia de una norma con rango de ley que ha sido aprobada por las Cortes Generales, y por otro se procura que se incorpore al conjunto del ordenamiento jurídico<sup>377</sup>.

---

MENÉNDEZ REXACH porque este último se refiere a una especie de vicio del procedimiento y un órgano incompetente.

<sup>373</sup> Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el derecho público español*, op. cit., p. 388.

<sup>374</sup> Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el derecho público español*, op. cit., p. 389.

<sup>375</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, *La sanción y la promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, op. cit. p. 154.

<sup>376</sup> Rodríguez-Zapata, Jorge, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, op. cit. p. 109.

<sup>377</sup> Astarloa Villena, Francisco, “Artículo 62 (apartados a-e)-Atribuciones del Rey”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo V*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, p. 220.

La promulgación aparecía también en nuestro constitucionalismo histórico, como puede verse en las Constituciones Españolas de 1812<sup>378</sup>, 1837<sup>379</sup>, 1845<sup>380</sup>, 1869<sup>381</sup> y 1876<sup>382</sup>.

En lo relativo al lugar en el que debe situarse, se ha considerado que ha de ir precediendo a la sanción<sup>383</sup>. Es preciso decir que, constitucionalmente, no existe una fórmula predeterminada a seguir. No obstante, la que se viene utilizando es la siguiente: «Mando a todos los españoles, particulares y autoridades que guarden y hagan guardar esta ley»<sup>384</sup>.

Resulta llamativo y digno de mención que las normas equiparables a las leyes como son los Decretos Legislativos y los Decretos-Ley, no van a ser objeto de promulgación, aunque a ellos nos referiremos cuando tratemos el apartado f) del artículo 64 CE. Se ha considerado que la justificación reside en la siguiente explicación. La

---

<sup>378</sup> Artículo 171: «Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes (j) ».

<sup>379</sup> Artículo 46: «El Rey sanciona y promulga las leyes».

<sup>380</sup> Artículo 44: con idéntica redacción que el artículo 46 de la Constitución de 1837.

<sup>381</sup> Artículo 34: «La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes».

<sup>382</sup> Artículo 51 con idéntica redacción que el artículo 46 de la Constitución de 1837.

<sup>383</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, *La sanción y la promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, op. cit. p. 132.

<sup>384</sup> Esta fórmula puede verse ya en las primeras leyes que se aprueban desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, manteniéndose hasta el día de hoy. Así por ejemplo tenemos la Ley 1/1979, de 19 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1979. Cabe advertir que una variante, aunque sin que sea relevante, es aquella en la cual se hacía referencia a la presente ley en vez de esta ley, como ocurrió por ejemplo con la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria. Aunque en la actualidad se utiliza la primera que se ha expuesto.



promulgación únicamente va a ser necesaria en aquellos casos en los que interviene más de un órgano en la elaboración de la norma. La promulgación actuaría, por decirlo de alguna manera, como una constancia del texto que ha pasado por esa diversidad de órganos<sup>385</sup>. De esto puede verse la razón de que algunos autores hayan considerado que, en la promulgación, el Rey desarrolla una labor equiparable al de un fedatario público<sup>386</sup>.

Finalmente y como último punto a tratar aquí, simplemente hacer mención a la promulgación autonómica.

Al contrario de lo que ocurría con la sanción, de la cual las leyes autonómicas carecen, la promulgación sí que está presente. Prácticamente todos los Estatutos de Autonomía han previsto la misma fórmula en este punto, de tal manera que se promulga la norma en el nombre del Rey<sup>387</sup>. La única excepción es el Estatuto de Autonomía del

---

<sup>385</sup> Esto es afirmado por RACIOPPI (Racioppi Francesco y Brunelli, Ignazio, *Commento alo Statuto del Regno*, Unione tipografico-editrice torinese, Turín, 1909, pp. 328-330), cit. en Solozábal Echavarría, Juan José, *La sanción y la promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, op. cit. p. 149.

<sup>386</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, *La sanción y la promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, op. cit. p. 149.

<sup>387</sup> Puede verse referencia a esto en los artículos 65 y 67.6.a del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Artículo 65: «Las leyes de Cataluña son promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente o Presidenta de la Generalitat, quien ordena su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* dentro del plazo de quince días desde su aprobación y en el *Boletín Oficial del Estado*. Al efecto de su entrada en vigor, rige la fecha de publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. La versión oficial en castellano es la traducción elaborada por la Generalitat»). Artículo 67.6.a: «Como representante ordinario del Estado en Cataluña, corresponde al Presidente o Presidenta: a) Promulgar, en nombre del Rey, las leyes, los Decretos leyes y los Decretos Legislativos de Cataluña y ordenar su publicación»). En el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia (Artículo 13.2: «Las Leyes de Galicia serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Junta y publicadas en el *Diario Oficial de Galicia* y en el *Boletín Oficial del Estado*. A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de Galicia*»). En el 116 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Artículo 116: «Las leyes de Andalucía serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Junta, el cual



---

ordenará la publicación de las mismas en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* en el plazo de quince días desde su aprobación, así como en el *Boletín Oficial del Estado*. A efectos de su vigencia regirá la fecha de publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*). En el artículo 31.2 del Estatuto de Autonomía de Asturias (Artículo 31.2: «Las leyes aprobadas por la Junta General serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente del Principado, que dispondrá su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, en el plazo de quince días desde su aprobación, y en el *Boletín Oficial del Estado*. Los Reglamentos serán publicados por orden del Presidente del Principado, dentro del mismo plazo, en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*»). En el artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía de Cantabria (Artículo 15.2: «Las leyes de Cantabria serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Comunidad Autónoma y publicadas en el *Boletín Oficial de Cantabria* y en el *Boletín Oficial del Estado*. Entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial de Cantabria*, salvo que la propia ley establezca otro plazo»). En el artículo 21.1 del Estatuto de Autonomía de la Rioja (Artículo 21.1: «Las Leyes serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad Autónoma, que ordenará su publicación en un plazo máximo de quince días desde su aprobación en el *Boletín Oficial de La Rioja*, así como en el *Boletín Oficial del Estado*»). En el artículo 30.2 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (Artículo 30.2: «Las leyes aprobadas por la Asamblea serán promulgadas en el plazo de quince días desde su aprobación, en nombre del Rey, por el Presidente de la Comunidad Autónoma, que dispondrá su inmediata publicación en el *Boletín Oficial de la Región de Murcia*. Para su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* se estará a lo que dispongan las leyes generales. A efectos de su vigencia regirá la fecha de la publicación en el *Boletín Oficial de la Región de Murcia*»). En el artículo 25.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Artículo 25.5: «Las leyes de La Generalitat serán promulgadas, en nombre del Rey, por su Presidente y publicadas, en las dos lenguas oficiales en el *Diario Oficial de La Generalitat* en el plazo de quince días desde su aprobación, y en el *Boletín Oficial del Estado*. Para su entrada en vigor regirá la fecha de publicación en el *Diario Oficial de La Generalitat*»). En el artículo 45 del Estatuto de Autonomía de Aragón (Artículo 45: «Las leyes aragonesas serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente, que ordenará su publicación en el *Boletín Oficial de Aragón* y en el *Boletín Oficial del Estado*, en un plazo no superior a quince días desde su aprobación. A efectos de su vigencia, regirá la fecha de publicación en el *Boletín Oficial de Aragón*»). En el artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla – La Mancha (Artículo 12.2: «Las leyes regionales serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente del Consejo de Gobierno y publicadas en el *Diario Oficial de la Región* y en el *Boletín Oficial del Estado*. A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de su publicación en el *Diario Oficial*

*de la Región*)). En el artículo 12.8 del Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias (Artículo 12.8: «Las leyes de Canarias serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente del Gobierno Canario, y publicadas en el *Boletín Oficial de la Comunidad* y en el *Boletín Oficial del Estado*. A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad*)). En el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de Navarra (Artículo 22: « Las leyes forales serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Diputación Foral, quien dispondrá su publicación en el *Boletín Oficial de Navarra* en el término de quince días desde su aprobación por el Parlamento y en el *Boletín Oficial del Estado*. A efectos de su entrada en vigor, regirá la fecha de su publicación en el *Boletín Oficial de Navarra*)). En el artículo 26.2.a y 40.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (Artículo 26.2.a: «Como representante ordinario del Estado: a) Promulgar en nombre del Rey las leyes aprobadas por la Asamblea de Extremadura y demás normas con rango de ley, ordenando su publicación en el *Diario Oficial de Extremadura*». Artículo 40.1: «Las leyes de la Asamblea de Extremadura serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad Autónoma en el plazo de diez días desde su remisión oficial por la Cámara, disponiendo su inmediata publicación en el *Diario Oficial de Extremadura*)). En el artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (Artículo 48.2: «Las leyes del Parlamento serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad Autónoma, quien ordenará su publicación en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, en el plazo de los quince días siguientes a su aprobación, así como también en el *Boletín Oficial del Estado*. Al efecto de la entrada en vigor de las mismas, regirá la fecha de publicación en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*. La versión oficial castellana será la que la Presidencia de la Comunidad Autónoma enviará)). En el artículo 40.1 del Estatuto de Autonomía de Madrid (Artículo 40.1: «Las leyes aprobadas por la Asamblea serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad, que ordenará su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* y en el *Boletín Oficial del Estado*, entrando en vigor al día siguiente de su publicación en aquel, salvo que en las mismas se disponga otra cosa)). Finalmente en los artículos 25.5 y 27.2.a del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Artículo 25.5: «Las leyes de Castilla y León serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Junta, quien ordenará su publicación en el *Boletín Oficial de Castilla y León* y en el *Boletín Oficial del Estado*. A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de publicación en el primero de aquellos». Artículo 27.2.a: «Como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, corresponde al Presidente de la Junta: a) Promulgar en nombre del Rey las leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León, así como ordenar su publicación en el *Boletín Oficial de Castilla y León* y la remisión para su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*)).

País Vasco, donde no se dispone de este modo. Las Leyes de esta Comunidad Autónoma van acompañadas de la siguiente frase «Por consiguiente, ordeno a todos los ciudadanos y ciudadanas de Euskadi, particulares y autoridades, que la guarden y hagan guardar»<sup>388</sup>. Con esto podemos afirmar que, en lo que a la promulgación se refiere, se trata de una competencia que puede ser delegada.

### 1.3.La publicación

Junto con todo esto, no podemos olvidarnos de hacer mención a la publicación. Si bien es cierto que el artículo 62.a CE no lo menciona, sí que se puede observar en el artículo 91.1 CE<sup>389</sup>. Lo que se deja entrever a raíz de este último precepto es que, la publicación, no es una competencia del Monarca que este haya de realizar, sino que el Rey se limita a ordenar su cumplimiento, es decir, simplemente se le encomienda dar la orden de publicación, no llevarla a cabo en sí misma. De esta manera se ha afirmado que, en esencia, se trata de un acto del Gobierno, siendo este el destinatario de la orden dada por el Rey<sup>390</sup>.

Ahora debemos hacer mención, como viene siendo habitual en estas funciones, a lo que sucede en las Comunidades Autónomas<sup>391</sup>. Los Estatutos de autonomía han incluido previsiones respecto de la publicación, sobre la cual se ha indicado que se producirá en el *Diario Oficial de la Comunidad Autónoma* y en el *Boletín Oficial del Estado*.

---

<sup>388</sup> Esto se puede ver en todas las Leyes aprobadas en el País Vasco, pudiendo poner de ejemplo la actual Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

<sup>389</sup> Artículo 91.1 CE: «El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación».

<sup>390</sup> Santaolalla López, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editorial nacional, Madrid, 1984, p. 370; Rodríguez-Zapata, Jorge, Sanción, promulgación y publicación de las leyes, *op. cit.*, 154.

<sup>391</sup> Confrontar: Salas, Javier, “Promulgación y publicación de leyes de Comunidades Autónomas”, *Autonomies: revista catalana de dret públic*, N° 11, 1989, pp. 7-14.

En las leyes autonómicas la Constitución no realiza ningún tipo de mención que pueda dar lugar a confusión respecto del papel del Rey, ya que el artículo 62.a únicamente habla de sanción y promulgación, mientras que el artículo 91.1 CE alude de forma exclusiva a las leyes de las Cortes Generales, por lo que no entran en este precepto las autonómicas.

## **2. Convocatoria y disolución de las Cortes Generales y convocatoria de elecciones**

El apartado b) del artículo 62 CE establece que le corresponde al Rey «Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución». Nuevamente encontramos, como sucedía en el epígrafe precedente, que ya en el Anteproyecto de la Constitución<sup>392</sup> figuraba la misma redacción.

Esta función regia recoge tres potestades en las que el Monarca apenas tiene libertad de actuación, siendo esta prácticamente inexistente. Así nos encontramos con:

- La Convocatoria de las Cortes Generales
- La Disolución de las Cortes Generales
- La Convocatoria de Elecciones

### **2.1.Convocatoria de las Cortes**

Lo primero que debemos hacer en este punto es señalar que, si tenemos en cuenta el significado de convocar, el cual es «citar, llamar a una o más personas para que concurran a lugar o acto determinado»<sup>393</sup>, se distinguen dos tipos de convocatorias de las Cortes Generales.

Por un lado, nos encontramos con el establecimiento constitucional de dos períodos de sesiones ordinarios, siendo estos de septiembre a diciembre y de febrero a junio, pudiendo reunirse en

---

<sup>392</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

<sup>393</sup> Real Academia Española, “Voz: convocar”, *op. cit.*

sesiones extraordinarias cuando sea solicitado por el Gobierno, la Diputación Permanente o los propios parlamentarios, a tenor de lo dispuesto en el artículo 73 CE<sup>394</sup>.

Por otro lado, nos vemos obligados a acudir al artículo 68.6 de la Carta Magna<sup>395</sup>, el cual nos indica que la convocatoria del Congreso

---

<sup>394</sup> Artículo 73 CE: «1. Las Cámaras se reunirán anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio. 2. Las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que este haya sido agotado». Esto debe ser confrontado con el artículo 61 del Reglamento del Congreso, el cual hace una repetición de lo establecido en el Texto Constitucional a la vez que otorga la convocatoria de la sesión extraordinaria a la Presidencia. El tenor literal del artículo es: «1. El Congreso se reunirá anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones, de septiembre a diciembre y de febrero a junio. 2. Fuera de dichos períodos, la Cámara solo podrá celebrar sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. En la petición deberá figurar el orden del día que se propone para la sesión extraordinaria solicitada. 3. La Presidencia convocará la sesión extraordinaria si se le pide, de conformidad con la Constitución, por quien establece el párrafo anterior y de acuerdo con el orden del día que le haya sido propuesto. En todo caso, la Cámara permanecerá reunida hasta el momento en que se haya agotado el orden del día para el que fue convocada». Por su parte, la misma previsión de convocatoria de sesión extraordinaria figura en el Reglamento del Senado, norma que en su artículo 70 establece igualmente una reiteración de lo dispuesto en la Constitución para prever la convocatoria por parte de la Presidencia. igual forma de convocatoria se establece en el artículo 70 del Reglamento del Senado. El precepto dice de forma literal: «1. El Senado podrá reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los Senadores. 2. La solicitud deberá señalar exactamente el orden del día que se propone y el Presidente deberá convocar a la Cámara dentro de los diez días siguientes al de su recepción. Las sesiones extraordinarias serán clausuradas una vez que el orden del día haya sido agotado».

<sup>395</sup> Artículo 68.6 CE: «Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones».

deberá hacerse en los 25 días siguientes a la celebración de las elecciones.

Señaladas las dos convocatorias constitucionalmente previstas, cabe preguntarse si, en la potestad regia a la que se refiere la Constitución, se incluye a ambos supuestos o bien únicamente a uno de ellos.

La respuesta es, sin duda, que el apartado b) del artículo 62 CE alude en exclusiva al segundo de los casos que planteábamos<sup>396</sup>.

El motivo de tal afirmación la encontramos en que la propia Constitución ha querido concretar de nuevo una función del Monarca, ya que mientras que el artículo 68.6 CE habla expresamente de convocatoria, el artículo 73 CE se refiere a “reuniones”, por lo que en sentido estricto, únicamente se produce una convocatoria, que es, en esencia, la función realmente atribuida al Rey<sup>397</sup>. En derecho constitucional histórico español se podía ver como se hablaba de esta

---

<sup>396</sup> Astarloa Villena, Francisco, “Artículo 62 (apartados a-e)-Atribuciones del Rey”, *op. cit.*, p. 223; Rodríguez-Zapata, Jorge, *Teoría y práctica del derecho constitucional*, *op. cit.*, p. 586; Lavilla Alsina, Landelino, “La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado Español”, *op. cit.*, p. 7.

<sup>397</sup> La distinción con las reuniones también ha sido apreciada por SANTAOLALLA LÓPEZ: «Esta convocatoria se efectúa por el Rey, según lo establecido en el artículo 62.b) de la CE, y tiene por objeto permitir la primera reunión de las Cámaras a efectos de su constitución, a partir de cuyo momento quedan habilitadas para autoconvocarse en todas las sesiones ulteriores de la legislatura. Obsérvese por lo demás, que lo que exige el artículo 68.b) que se produzca dentro del plazo de veinticinco días es la convocatoria, no la reunión efectiva». Santaolalla López, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 108. Nos gustaría señalar aquí que, en el derecho comparado podemos ver como la Constitución de Bélgica, ha previsto en su artículo 44 *in fine*, la posibilidad de convocatoria extraordinaria por parte del Rey: «(j) El Rey podrá convocar de modo extraordinario las Cámaras». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, *op. cit.*, p. 129. Por su parte, también podemos observar como esta función está presente en otros países como por ejemplo Japón, cuya Constitución atribuye al *Tennô* la Convocatoria de la Dieta en su ya expuesto artículo 7.



función regia pero mucho más amplia, haciendo alusión a la convocatoria de las Cortes, pero también a la suspensión y cierre de sus sesiones. De esta manera se observa en el artículo 26 de la Constitución de 1837 que dice: «Las Cortes se reúnen todos los años. Corresponde al Rey convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones, y disolver el Congreso de los Diputados; pero con la obligación, en este último caso, de convocar otras Cortes y reunir las dentro de tres meses». La misma literalidad se puede observar en el artículo 26 de la Constitución de 1845. Como puede observarse, se habla también de la disolución del Congreso así como de la convocatoria de otras Cortes. Por su parte, la constitución de 1869, en su artículo 42 hace alusión a la convocatoria de las Cortes por parte del Rey, la suspensión y cierre de sesiones, y en este caso se habla de la disolución de alguno de los Cuerpos Legislativos o de los dos, pero no a uno en específico como las Constituciones precedentes. El precepto presenta la siguiente redacción: «Las Cortes se reúnen todos los años. Corresponde al Rey convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones, y disolver uno de los Cuerpos Colegisladores, o ambos a la vez». El artículo 32 de la Constitución de 1875 sigue la misma estela de esta última al establecer: «Las Cortes se reúnen todos los años. Corresponde al Rey convocarlas, suspender, cerrar sus sesiones y disolver simultánea o separadamente la parte electiva del Senado y el Congreso de los Diputados, con la obligación, en este caso, de convocar y reunir el Cuerpo o Cuerpos disueltos dentro de tres meses».

Centrándonos ahora en esta convocatoria, que es lo que nos concierne aquí, podemos comenzar señalando que, como puede verse, el artículo 68.6 CE no hace mención al Senado ni a las Cortes Generales consideradas en su conjunto, sino únicamente al Congreso. Es por ello que podemos afirmar que no existe previsión constitucional alguna en referencia a la convocatoria de la Cámara alta en este caso. Sin embargo, debemos entender que la lógica jurídica nos lleva a utilizar el mismo plazo de tiempo para ambas Cámaras. De esta manera creemos



que también se favorece una armonía entre ambas y en el Parlamento en su totalidad<sup>398</sup>.

Dicho esto, y sabiendo a que supuestos afecta la potestad regia ahora examinada, debemos recalcar una observación respecto de la misma que adelantábamos al principio, y es la gran limitación de actuación del Rey, ya que debe adaptarse al mandato del constituyente y realizar las convocatorias dentro de los plazos indicados.

SÁNCHEZ AGESTA<sup>399</sup> ha señalado que el Rey dispondría aquí de la discrecionalidad para optar por la fecha que considere, dentro de los límites constitucionales previstos. Creemos que esta afirmación es completamente acertada, aunque no debe dejarse de lado la opinión de la persona que actúa como refrendante, con la cual deberá existir un cierto consenso. Así, recordamos que la propia Constitución, en su artículo 68.6, establece que la Cámara baja tiene que ser convocada en los 25 días posteriores a la celebración de elecciones.

Finalmente y haciendo una breve e inevitable mención a los Parlamentos autonómicos, hay que indicar que, en esta ocasión, la claridad constitucional es absoluta. Se habla de la convocatoria de las Cortes Generales, por lo que no va a ser competencia del Jefe del Estado hacer lo propio con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. No existiendo previsión constitucional que permita entender otra cosa<sup>400</sup>.

---

<sup>398</sup> *Ibidem*.

<sup>399</sup> Sánchez Agesta, Luis, “Significado y poderes de la Corona en el proyecto constitucional”, *op. cit.*, p. 103.

<sup>400</sup> Así se ha pronunciado también el Tribunal Constitucional en su Sentencia 5/1987, de 27 de enero al decir: «Ahora bien, es cierto que el Monarca no interviene dentro del ámbito de las Comunidades Autónomas en actos en que sí lo hace cuando del ámbito estatal se trata: Así (j) , ni realiza la convocatoria de las elecciones, ni convoca o disuelve las respectivas Asambleas legislativas». Fundamento Jurídico 5.

## 2.2. Disolución de las Cortes

En lo que se refiere a la disolución, debemos distinguir dos modalidades: por un lado una que podemos denominar normal u ordinaria, y otra anormal o extraordinaria<sup>401</sup>.

Antes de adentrarnos en esta función, es necesario diferenciar entre ambas clases. Podemos decir que, la denominada disolución ordinaria, es aquella que va a coincidir con el final del mandato, lo cual se traduce en el hecho de que transcurridos los 4 años de mandato de las Cortes Generales, debe producirse de forma necesaria la disolución de las mismas, siendo el caso típico esta situación. Por otra parte, la llamada extraordinaria, sería la relativa a los restantes supuestos.

En relación con la disolución extraordinaria, esta la encontramos en distintos preceptos.

En primer lugar, debemos hacer mención del artículo 115.1 CE<sup>402</sup>. Esta disolución es a propuesta del Presidente del Gobierno, con previa deliberación del Consejo de Ministros. Existen, no obstante, unas circunstancias en las que no va a poder llevarse a cabo, siendo estas cuando estén decretados los Estados de alarma, excepción o sitio, o cuando esté en trámite una moción de censura<sup>403</sup>. En este caso, parece

---

<sup>401</sup> Artículo 99.5 CE: « Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

<sup>402</sup> Artículo 115 CE: «1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones. 2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura. 3. No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5». Confrontamos en este punto: Santaolalla López, Fernando y Galindo Elola-Olaso, Fernando, “Sinopsis del artículo 115”, En VV.AA, *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011.

<sup>403</sup> La moción de censura aparece en el propio artículo 115, en su apartado 2, mientras que lo relativo a los estados de alarma, excepción y sitio lo encontramos

que el Rey no tiene ningún tipo de discrecionalidad. Algo característico de este precepto es que puede estar referido a cualquiera de las dos Cámaras o al conjunto de las mismas.

En lo que respecta a la segunda forma de disolución extraordinaria, esta encuentra su regulación constitucional detallada en el apartado 5 del artículo 99 CE<sup>404</sup>. Atendiendo a este precepto, esta disolución se daría ante una imposibilidad de elegir a un Presidente del Gobierno, o dicho en otras palabras, ante una investidura fallida. Hay que tener presente que existe un plazo de dos meses a contar desde la celebración de la primera votación de investidura. Si en ese plazo ninguno de los candidatos propuestos por el Rey ha logrado superar la sesión de investidura, se disuelven las cámaras y se convocan nuevas elecciones. Por lo tanto, nos encontramos ante una disolución obligatoria, en la que el Rey carece de toda discrecionalidad ante la especificidad temporal que impone el Texto Constitucional, debiendo ser objeto del oportuno refrendo.

Junto con esto, hay que tener presente que, desde nuestro punto de vista, durante los Estados de alarma, excepción y sitio, contemplados en el artículo 116 CE, no se podrá disolver el Congreso, lo que impediría *de facto* el cumplimiento íntegro del artículo 99.5 CE, teniendo que prolongarse el mandato. Esto lo entendemos así dada la redacción constitucional y la falta de excepciones en la regulación de

---

en el apartado 5 del artículo 116 CE, presentando este último la siguiente literalidad: «No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados».

<sup>404</sup> Artículo 99.5: «Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso». Confrontamos aquí: Alonso de Antonio, Ángel Luis; Moret, Vicente y Miranda, Luis Manuel, “Sinopsis del artículo 99”, en VV.AA, *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=99&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

estos estados, que no excluye la disolución del artículo 99 CE, por lo que lo entendemos aplicable<sup>405</sup>. Bien es cierto que el artículo 116 CE solo se refiere a la Cámara baja, pero confrontándolo con el artículo 99, que exige la disolución de ambas, el mantenimiento del mandato ha de producirse tanto en el Congreso como en el Senado. Ante un intento de disolución de las Cortes Generales en alguno de estos casos, debemos recalcar que la negativa por parte del Rey no va a poder ir más allá de un aviso de la actuación incorrecta que se está llevando a cabo, advertencia que hará como árbitro y moderador, pero sin que sea excusa para justificar su incumplimiento.

Finalmente, pero no por ello menos importante, nos encontramos con la necesaria disolución de las Cortes cuando se produce una revisión constitucional o se pretende la reforma de alguna de las partes constitucionalmente protegidas por el procedimiento de reforma agravado<sup>406</sup>. Señalamos nuevamente que aquí, tampoco se podría llevar a cabo en los más que mencionados estados de alarma, excepción y sitio<sup>407</sup>.

---

<sup>405</sup> En nuestro mismo pensamiento también se ha situado CRUZ VILLALÓN quien se basa que la Constitución no realiza excepciones respecto de lo establecido en el artículo 116 CE, a la vez que indica que no deberían convocarse elecciones en estas situaciones. Cruz Villalón, Pedro, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 133. No obstante, resulta sumamente interesante el posicionamiento de BAR CENDÓN, quien considera que los estados del artículo 116 CE, si bien afecta a lo establecido en el artículo 115 CE, no lo haría en relación a la disolución del artículo 99.5 CE, ya que al tratarse de una disolución automática no puede prohibirse. Bar Cendón, Antonio, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 239.

<sup>406</sup> Este procedimiento del 168 CE nunca se ha llevado a cabo en España, pero en caso de producirse también el Rey sería el encargado de decretar a disolución. Astarloa Villena, Francisco, “Artículo 62 (apartados a-e)-Atribuciones del Rey”, *op. cit.*, p. 225.

<sup>407</sup> En este supuesto no se presentan dudas. BAR CENDÓN, quien, como señalamos, negaba la aplicación 116 CE al caso del artículo 99 CE, indica que, en la medida en que esta tercera disolución es voluntaria, puede verse limitada en el

Si nos detenemos un momento en los tipos de disoluciones que acabamos de mencionar, parece que la regla general debería ser la primera, sin embargo, como en ocasiones sucede, lo general se convierte en excepción y lo excepcional en general. Es por ello que el mecanismo llevado a cabo en España ha sido la disolución extraordinaria<sup>408</sup>. En todo caso, debe quedar claro que todas las disoluciones que lleven a cabo serán decretadas formalmente por el Rey<sup>409</sup>.

En todas las legislaturas existentes se ha procedido a disolver las Cortes mediante el ejercicio del artículo 115 CE, salvo en el año 2016, año en el cual, ante la imposibilidad de investir al candidato a la presidencia, se disolvieron las Cámaras por la vía del artículo 99 CE<sup>410</sup>.

Por ello podemos afirmar que, la disolución anticipada, ha sido la regla general en España. Ahora bien, la realidad es que esta se ha producido muy cerca de la finalización la legislatura en diversas ocasiones, por lo que, en la práctica, puede resultar asimilable al agotamiento de la misma. Entonces, ¿por qué no impera este cauce automático? La respuesta a esta cuestión es, a nuestro juicio, puramente técnica y de silencio constitucional. La Carta Magna simplemente se dedica a señalar que el mandato durará cuatro años, pero no hace mención a lo que debe suceder culminado ese plazo, salvo que es al Rey a quien le corresponde la disolución.

Nuestro punto de vista aquí no es otro que el considerar que la Constitución o cuanto menos la ley, deberían haber previsto de forma expresa una fórmula automática al finalizar el mandato. Esta disolución

---

sentido indicado. Bar Cendón, Antonio, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, op. cit., p. 240.

<sup>408</sup> Garrido Manyol, Vicente, “La legislatura y su terminación anticipada”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, N° 24, 2010, p. 164.

<sup>409</sup> En nuestro derecho histórico, como vimos en los preceptos citados a raíz de la convocatoria de elecciones, donde pudimos comprobar como en la Constitución de 1837 y 1845 se prevé la disolución del Congreso de forma específica, mientras que la de 1869 y 1876 hablar de cualquiera de las dos Cámaras concretamente.

<sup>410</sup> En el ANEXO II se establece una relación de las legislaturas.

debería seguir lo previsto en el artículo 115 CE pero excluyéndose la propuesta del Presidente con el respaldo de los Ministros. Aquí ofrecemos una posible redacción del supuesto de la disolución al finalizar el mandato: «Culminados los 4 años de mandato de los parlamentarios, en conjunto o bien considerados en grupo de senadores y diputados para el supuesto de no coincidencia de mandato entre ambas Cámaras, se procederá a la disolución automática de las Cortes Generales o del Congreso o Senado según corresponda. Esta disolución será decretada por el rey, fijándose en el decreto la fecha de las nuevas elecciones. No procederá esta disolución automática cuando se encontraran decretados alguno de los Estados de alarma, excepción o sitio». Esta propuesta de artículo ha sido de nuestra propia creación, incluyéndose aquel supuesto en el que las Cámaras no coincidan en el mandato, algo que no creemos deseable pero que constitucionalmente sería admisible si, en atención al artículo 68 CE, únicamente se convocase al Congreso haciendo lo propio con el Senado más tarde. Por otro lado, también hemos incluido una prórroga extraordinaria para el caso de los Estados de alarma, excepción y sitio. Creemos que esto es importante dado las características extraordinarias de estas situaciones, y en caso de estar vigente alguna de ellas, es porque está sucediendo un acontecimiento de suma importancia que requiere una atención prioritaria que la disolución automática. Obviamente, la formalización por parte del Rey deberá ir acompañada por el oportuno refrendo. El que la Constitución ni la ley se hayan referido a esta disolución de forma específica, ha provocado que algunos autores hayan considerado que la disolución parlamentaria equivaldría siempre al fin anticipado del Parlamento<sup>411</sup>.

---

<sup>411</sup> Santaolalla López, Fernando y Galindo Elola-Olaso “Sinopsis artículo 115”, *op. cit.* El propio SANTAOLALLA LÓPEZ ha considerado que el carácter reglado que se le atribuye al Rey en esta función disolutiva de las Cortes, cuando se hace referencia a la de tipo voluntaria, choca o contradice la posición atribuida al Monarca como árbitro y moderador presente en el apartado primero del artículo 56 CE. Santaolalla López, “Comentario al artículo 115”, en Garrido Falla, Fernando (coord.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001, p. 1142. Por nuestra parte, creemos que no resulta incompatible en atención a la explicación que se ha realizado de la posición regia como árbitro y moderador.



No podemos olvidarnos de hacer una breve referencia a la disolución en el ámbito autonómico, para dilucidar si el Rey tiene extendida las competencias al mismo. La Constitución no hace mención a la misma ni positiva ni negativamente. Por su parte, los Estatutos de Autonomía, salvo las alusiones a lo que sería la disolución automática, no se refieren a una voluntaria. Ahora bien, la no previsión en estas normas no puede equivaler a la imposibilidad de que tenga lugar, ya que, en la *praxis*, lo que han realizado los distintos entes autonómicos es una regulación legal de las restantes disoluciones<sup>412</sup>. Esto se basa en la facultad de autoregulación incluida en el artículo 148.1.1 de la *Lex Legum*<sup>413</sup>. Cabe advertir que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto diciendo que «la competencia exclusiva de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno lo es dentro de las normas del presente Estatuto, y, por tanto, con los límites que deriven del mismo, y con los que se desprenden de la competencia estatal en las materias a que se pueda afectar con el ejercicio de la facultad de autoorganización»<sup>414</sup>.

Entendemos que lo ideal es que se regularan directamente en las normas estatutarias, pero aun así, la práctica que se ha llevado a cabo es admisible al no haber precepto constitucional que lo prohíba o restrinja<sup>415</sup>. Sin embargo, de todo lo que se ha dicho, y a tenor del precepto constitucional, podemos afirmar que el Rey no tiene extendida la función a este supuesto, quedando limitado al ámbito de las Cortes Generales de forma exclusiva. Tampoco se va a hacer ninguna

---

<sup>412</sup> GARRIDO MANYOL ha considerado que la vía legislativa no es la idónea y que debería regularse en el propio Estatuto. Garrido Manyo, Vicente, “La legislatura y su terminación anticipada”, *op. cit.*, p. 167.

<sup>413</sup> Artículo 148.1.1 CE: «1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno».

<sup>414</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 98/1985, de 29 de julio, Fundamento Jurídico 16.

<sup>415</sup> Sobre esto debe confrontarse: Bar Cendón, Antonio, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, *op. cit.*, pp. 293-305.



convocatoria en el nombre del Monarca. En España, el Rey nunca va a tener la iniciativa, siendo una facultad reglada y sin decisión efectiva por parte del Jefe del Estado<sup>416</sup>.

Si echamos la vista al Derecho comparado nos encontramos con la Constitución de los Países Bajos, cuyo artículo 64.1 establece que va a poder disolverse cada Cámara mediante la figura del Real Decreto<sup>417</sup>. El artículo 46 de la Constitución de Bélgica realiza un enunciado negativo señalando que el Rey no va a tener derecho a disolver la Cámara de Representantes salvo que por una mayoría absoluta se rechace una moción de confianza y desconfianza al Gobierno federal y sin proponer al Rey un sucesor del Primer ministro en un plazo de 3 días en el primero de los casos y simultáneamente en el segundo.

---

<sup>416</sup> Belda Pérez-Pedrero, Enrique, “Artículo 62”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel Rodríguez (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 1280. Por su parte, FERNÁNDEZ SEGADO también se posiciona en esta postura determinando que se trata de casos tasados a excepción del contenido en el artículo 115, pero este será decisión del Presidente del Gobierno. Concretamente ha dicho que «en lo que hace a la competencia disolutoria, el Rey solo puede ejercerla en los supuestos constitucionalmente previstos, esto es: cuando se extinga el período de cuatro años a que se extiende el mandato parlamentario, aunque aquí más que de disolución ha de hablarse de agotamiento del mandato; en el supuesto del artículo 99.5 (fracaso de la votación de investidura), en el que en realidad debe hablarse de una disolución *ope legis*; cuando las Cortes hayan aprobado, por mayoría de dos tercios en cada Cámara, una propuesta de revisión total de la Norma Suprema (artículo 168.1), y, finalmente, cuando, en ejercicio de la facultad que le reconoce el artículo 115 de la Constitución, así lo decida el Presidente del Gobierno. Es patente que el Monarca no puede evitar la disolución en ninguno de los casos, pues la única disolución discrecional (la contemplada por el artículo 115) atribuye el margen de discrecionalidad en exclusiva al Jefe del Gobierno». Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, *op cit.*, p. 562. También PAPELL se ha pronunciado al respecto al indicar que «el Rey no tiene facultades para disolver por sí mismo las Cámaras ni para negarse a una propuesta en tal sentido del Presidente del Gobierno». Papell, Antonio, *La Monarquía española y el derecho constitucional europeo*, *op. cit.*, p. 80.

<sup>417</sup> Artículo 64.1: «Cada una de las Cámaras podrá ser disuelta por real decreto». Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, *op. cit.*, p. 17.

Además también se va a poder disolver la Cámara cuando se decida por mayoría absoluta a raíz de una dimisión del Gobierno Federal<sup>418</sup>. Por su parte, la Constitución Danesa alude al cese de los mandatos parlamentarios cuando se convoquen elecciones en el artículo 32.2<sup>419</sup>.

Ha de señalarse que la propia Constitución prevé una convocatoria de elecciones posterior a la disolución, sea esta del tipo que sea, cuestión que trataremos ahora y que, como adelantábamos con anterioridad, se encuentra en la misma letra b) del artículo 62 CE.

### 2.3.Convocatoria de elecciones

Como no puede ser de otro modo, en su afán de garantizar una continuidad del sistema, la Constitución establece la convocatoria de

---

<sup>418</sup> Artículo 46: «El Rey no tendrá el derecho de disolver la Cámara de Representantes, a no ser que esta por mayoría absoluta de sus miembros: 1º. Bien rechace una moción de confianza al Gobierno federal y no proponga al Rey, en un plazo de tres días contado a partir del de rechazo de la moción, el nombramiento de un sucesor del Primer Ministro. 2º. Bien apruebe una moción de desconfianza al Gobierno federal y no proponga simultáneamente al Rey el nombramiento de un sucesor del Primer Ministro. Las mociones de confianza y de desconfianza solo podrán ser votadas transcurrido un plazo de cuarenta y ocho horas después de la presentación de la moción. El Rey podrá además en caso de dimisión del Gobierno federal, disolver la Cámara de Representantes tras haber recibido su asentimiento expresado por la mayoría absoluta de sus miembros. La disolución de la Cámara de Representantes supondrá la disolución del Senado. El documento de disolución incluirá la convocatoria de los electores dentro de los cuarenta días siguientes y la de las Cámaras en el plazo de dos meses». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., pp. 129-130.

<sup>419</sup> Artículo 32.2: «El Rey podrá convocar, en cualquier momento, nuevas elecciones, que supondrán el cese de los mandatos parlamentarios existentes, una vez que estas nuevas elecciones hayan tenido lugar. Sin embargo, después del nombramiento del nuevo Gobierno, no podrán convocarse nuevas elecciones antes que el Primer Ministro se presente ante el *Folketing*». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 139.

elecciones, lo cual se prevé tanto en las situaciones de disolución anticipada como en casos de disolución normal obligatoria al término del mandato.

Concretamente, la Carta Magna Española, dispone la convocatoria de elecciones en tres supuestos:

- El primero es ante la disolución anticipada del artículo 99.5.
- El segundo es ante la disolución anticipada del artículo 115.
- El tercero y último es la convocatoria resultante de la reforma constitucional agravada del artículo 168.

Estas previsiones han encontrado su desarrollo en el artículo 42.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Este precepto se dedica a señalar que el decreto de convocatoria de elecciones se tiene que expedir 25 días antes a que finalice el mandato de las Cámaras, publicándose en el *Boletín Oficial del Estado* y entrando en vigor el día de la publicación, sabiendo que las elecciones se tienen que celebrar 54 días después. Esto pone de manifiesto la prácticamente nula discrecionalidad que posee el Monarca en torno a esta función<sup>420</sup>.

En todo caso, cuando se trata de convocar elecciones, va a ser al Rey al que le corresponda hacerlo formalmente en todos los supuestos mencionados<sup>421</sup>.

En relación a la convocatoria de elecciones en el ámbito autonómico o incluso municipal, hay que advertir que el Monarca carece de competencia para realizarlo<sup>422</sup>. En este punto, la Norma

---

<sup>420</sup> No obstante, se ha dicho que el Rey tendría la facultad, en el caso de las disoluciones anticipadas, de elegir la fecha de celebración de la convocatoria, aunque con cierto acuerdo con el Presidente del Congreso. No debe olvidarse que el artículo 68 da un margen entre 30 y 60 días. Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el derecho público español*, op. cit., p. 392.

<sup>421</sup> Belda Pérez-Pedrero, Enrique, “Artículo 62”, op. cit., p. 1283.

<sup>422</sup> Esto también aparece en la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1987, de 27 de enero: «Ahora bien, es cierto que el Monarca no interviene dentro del ámbito de las Comunidades Autónomas en actos en que sí lo hace cuando del ámbito estatal se trata: Así -como se señala en las alegaciones- no sanciona las

Superior del ordenamiento español es muy clara y habla de la convocatoria de elecciones en los términos que prevea la propia Constitución. Dado que la misma no hace alusión al supuesto autonómico, este debe excluirse de la función regia.

### 3. Convocatoria de referéndum

El apartado c) del artículo 62 CE dice que corresponde al Rey «Convocar referéndum en los casos previstos en la Constitución». Este mismo enunciado es el que estaba ya en el Anteproyecto Constitucional<sup>423</sup>.

Lo primero que debemos preguntarnos es ¿Qué es un referéndum? Y quizá más importante ¿en qué se diferencia de una consulta popular?. La realidad es que el Tribunal Constitucional ha incluido al referéndum dentro del grupo de consultas populares aunque distinguiéndose de estas en atención a distintos aspectos. Así, el Alto Tribunal indica que para hablar de referéndum, la consulta debe realizarse al cuerpo electoral, materializándose en un procedimiento electoral, o lo que es lo mismo, que se basa en el censo, siendo gestionado por la Administración electoral y con las respectivas garantías jurisdiccionales, indicando a su vez que debe tratarse de un asunto público en el cual la gestión guarde relación con el contenido del artículo 23 CE<sup>424</sup>.

---

Leyes de las Comunidades. Tampoco nombra a los miembros de sus Consejos de Gobierno ni expide los decretos de estos, ni realiza la convocatoria de las elecciones, ni convoca o disuelve las respectivas Asambleas legislativas, ni propone a estas el candidato a Presidente de sus Consejos ejecutivos», Fundamento Jurídico 5.

<sup>423</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

<sup>424</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre. Fundamento Jurídico 2. Concretamente el Alto Tribunal afirma que se trata de «aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (j) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y

Dentro de esta función atribuida al Jefe del Estado, resulta impensable que no se hable brevemente de que tipos de referéndum aparecen recogidos en nuestra Carta Magna, ya que son precisamente estos de los que tiene encomendada su convocatoria.

A este respecto, hay que señalar que la Constitución Española de 1978 recoge, a lo largo de su articulado, diferentes modalidades de referéndum que podemos dividir en tres categorías<sup>425</sup>:

- a) Referéndum consultivo
- b) Referéndum de reforma constitucional
- c) Referéndum autonómico

Junto con los que acaba de mencionarse, debemos tener en cuenta que la Constitución deja la puerta abierta a otras modalidades cuando hace mención a la elaboración de una ley sobre las mismas y a su vez, el artículo 149.1.32 CE regula la competencia exclusiva del Estado en «Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum». Dicho esto, nos encontramos con la duda respecto de si una consulta que nace al amparo de este precepto, pero no prevista estrictamente en la Carta Magna como son las tres modalidades nombradas, debe ser convocada por el Rey. Los Estatutos de Autonomía que han incluido alguna previsión sobre el tema no aluden a la convocatoria regia, por lo que podemos decir que el artículo 62.c únicamente va a estar referido a aquellos supuestos

---

asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el artículo 23». Justo a continuación, en el mismo Fundamento Jurídico, el Supremo Intérprete de la Constitución hace una recapitulación de lo establecido, de tal manera que: «Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria».

<sup>425</sup> Pérez Sola, Nicolás, *El referéndum en la Constitución española de 1978*, Universidad de Granada, Granada, 1991.

constitucionalmente previstos de forma específica. TORRES DEL MORAL ha afirmado, tras el análisis de los distintos tipos de previsiones estatutarias, que «frente a una interpretación literal del artículo 62.c de la Constitución, solo en el caso vasco el referendo podría ser convocado por el Rey en el muy improbable caso de que, llegada la ocasión, no se hiciese la delegación prevista en el Gobierno autonómico y, contra lo que dice la Ley Orgánica del Referendo, únicamente en el caso andaluz es el Gobierno de la nación el que autoriza la convocatoria, pero no a propuesta de su Presidente, sino por mandato de la Ley Orgánica de Reforma Estatutaria. Por la índole del acto y por analogía con lo dispuesto por la Constitución para los referendos estatales, el órgano finalmente convocante debe ser el Presidente de la Comunidad, con refrendo del Consejero de Gobierno que corresponda»<sup>426</sup>.

Hay que indicar que el referéndum supone un mecanismo de participación directa de los ciudadanos, pero no implica que produzca un desplazamiento en las competencias de los órganos encargados de tomar las decisiones, puesto que lo que se busca es un respaldo o rechazo de las mismas<sup>427</sup>. A continuación vamos a indicar el papel del Rey en cada una de las modalidades que se observan en la *Lex Superior*.

Como paso previo, podemos afirmar que en la convocatoria de un referéndum nos encontramos con tres órganos intervinientes:

- Un órgano proponente
- Un órgano autorizante
- Un órgano convocante

---

<sup>426</sup> Torres del Moral, Antonio, “Las instituciones de democracia directa en los ámbitos autonómico y local”, en Vidal Beltrán, José María y García Herrera, Miguel Ángel (coords.), *El Estado Autonómico: Integración, solidaridad y diversidad Volumen I*, Colex, Madrid, 2005, pp. 139-140.

<sup>427</sup> Vega García, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 123.



De estos órganos, tal y como veremos a continuación, el órgano convocante va a ser siempre el Rey, sin ser posible una excepción<sup>428</sup>.

### **3.1.Referéndum consultivo**

En lo que respecta al referéndum consultivo, este aparece regulado en el artículo 92 CE que dice: «1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución».

Lo primero a destacar es que, mientras se atribuye de forma expresa la convocatoria al Rey, también se indica que la propuesta será del Presidente del Gobierno, que necesitará la autorización de la Cámara baja por mayoría absoluta.

Algo que debemos aclarar es que esta consulta no es de obligatorio cumplimiento, sino es que tiene un carácter facultativo. En ella, el papel del Rey únicamente va a entrar en juego si el Presidente del Gobierno obtiene la pertinente autorización, sin la cual no va a ser posible proceder a la convocatoria. La potestad de convocar esta modalidad de referéndum no solo aparece en el propio artículo 62 CE, junto con el resto de funciones del Monarca, sino que, como se acaba de ver, se remarca en el 92.2 CE<sup>429</sup>, provocando una repetición que no era necesaria, puesto que ya con el primero de los preceptos se entendía la competencia regia.

Desde nuestro punto de vista, se realiza una correcta atribución competencial al Rey, ya que, dado que se trata de consultar a los

---

<sup>428</sup> En este sentido: De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, op. cit., p. 109.

<sup>429</sup> Artículo 92.2 CE: «El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados».



ciudadanos, es lógico que la primera institución del Estado sea quien proceda a convocar dicha consulta, máxime al tratarse de un tema categorizado de especial trascendencia, resaltándose la competencia dada por el Constituyente al Monarca.

En lo que respecta a la convocatoria, la forma que va a tener es la de Real Decreto, tal y como se establece en el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. Aquí va a entrar en juego un órgano sobre el que la Constitución no se pronuncia en relación a esta modalidad de referéndum, no siendo otro que el Consejo de Ministros. Ahora bien, entendemos que no es posible que este se niegue a emitir el Real Decreto si se cumple lo constitucionalmente previsto, siendo por lo tanto lo que podemos categorizar como un acto debido de este órgano, ya que de lo contrario podría producirse una incongruencia con lo dispuesto en la Norma Suprema.

Entendemos que una vez que el Presidente y el Congreso acceden a la convocatoria, el Rey debe convocarla, sabiendo que el único margen que podría existir reside en la fecha de celebración de la consulta, sabiendo que hay unos márgenes temporales prefijados en la ley para la celebración, y para ser más concretos, deberá tener lugar entre 30 y 120 días posteriores a la publicación del Real Decreto<sup>430</sup>.

Hay que advertir que existen una serie de circunstancias en las que no va a ser posible la convocatoria de referéndum, siendo estas los estados de excepción y sitio, ni en los 90 días siguientes a su levantamiento, así como entre los 90 días anteriores y posteriores a la celebración de una consulta o de elecciones. ¿Qué sucede entonces si en estos supuestos el Presidente del Gobierno propone un referéndum y el Gobierno lo autoriza?. Ante esta situación, ¿podría negarse el Rey a convocarlo?.

Aquí nos encontramos con un conflicto. Por una parte, si el Rey lo convoca, estaría contradiciendo una ley, cuando recordemos que ha prestado un juramento constitucionalmente previsto de guardar y hacer

---

<sup>430</sup> De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de derecho constitucional español III*, op. cit., p. 109.

guardar la Constitución y las leyes, aunque sabiendo que en todo caso el responsable sería el refrendante.

Por otro lado, si no lo convoca, incumpliría una funcional constitucional que le ha sido encomendada a modo de acto debido.

Para nosotros esto supone un comportamiento irregular de las instituciones públicas, en este caso del Congreso y del propio Presidente del Gobierno. Es por ello que consideramos que el Rey puede actuar dando una advertencia de la situación conflictiva con base a su posición establecida en el artículo 56 CE, y también apelando al juramento constitucionalmente previsto y que ha formulado, ya que este tiene un deber implícito para con la Constitución a pesar de la irresponsabilidad del Monarca.

Una vez producida esta actuación, si se insiste en continuar y exigir la convocatoria<sup>431</sup>, no hay otra opción que proceder a ella. Ahora bien, consideramos que a convocatoria misma es cuestionable, así como, en el caso de hacerse efectiva la consulta, su resultado, careciendo, a nuestro juicio, de toda legitimidad jurídica y no sirviendo como fundamento para tomar ningún tipo de decisión.

En todo caso, debemos señalar la posibilidad de plantear dos tipos de recursos, por un lado un recurso de amparo contra la decisión parlamentaria<sup>432</sup>, dado que el referéndum es un mecanismo de participación reconocido como derecho fundamental susceptible de dicha protección, y por otro lado, el Real Decreto de la convocatoria

---

<sup>431</sup> Se ha afirmado que «un hipotético enfrentamiento entre el Rey y el Gobierno por una negativa del primero a expedir un Decreto aprobado en Consejo de Ministros, supondría una quiebra en las potestades que la Constitución atribuye al Gobierno en el artículo 97». Merino Merchán, José Fernando, “Sinopsis artículo 62”, *op. cit.*

<sup>432</sup> Artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: «Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes».

realizada por el Rey podría impugnarse ante la sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo<sup>433</sup>.

### **3.2.Referéndum de reforma constitucional**

En lo que se refiere al referéndum de reforma constitucional. Nuestra *Lex Superior* contiene dos procedimientos de reforma, por un lado el ordinario en el artículo 167, y por otro el agravado o también conocido de revisión constitucional, y que se contiene en el artículo 168. En el primero, el referéndum previsto tiene un carácter opcional mientras que en el segundo es un trámite obligatorio. No obstante, en ambos casos va a ser el Rey el encargado de convocarlo.

Nuevamente consideramos plenamente acertada la atribución regia de convocatoria de esta modalidad de referéndum, en tanto en cuanto la finalidad que tiene el mismo es buscar un aval del pueblo para que se modifique algo que contiene la Norma Suprema de un ordenamiento donde el Rey es el Jefe del Estado, y que va a ser quien sancione la reforma en caso de que se produzca finalmente, por lo que no es ilógico que le corresponda la convocatoria de la consulta, sino que es adecuado.

Dicho esto, nos vamos a encontrar que en el procedimiento de reforma ordinario la convocatoria de referéndum es la excepción, puesto que de no solicitarse, la reforma sería efectiva sin él, pero sabiendo que en caso de pedirse, el resultado que se obtenga será vinculante. Aquí hay que tener presente que el Rey, antes de proceder a la sanción de la reforma, debe esperar a que transcurran 15 días existentes de plazo para solicitar el referéndum, contados a partir de la finalización del procedimiento parlamentario con éxito<sup>434</sup>. Esta espera

---

<sup>433</sup> Artículo 12 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: «La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con: a) Los actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno».

<sup>434</sup> En este sentido se ha afirmado que «solo si una mayoría de más de 9/10 de ambas Cámaras están a favor de la reforma constitucional esta podrá obviar el

es obligatoria, ya que si en ese plazo se solicitara la convocatoria del referéndum, la sanción se vería aletargada hasta después de la consulta, siempre y cuando la misma hubiera tenido un resultado favorable a la reforma que se pretende.

En cuanto al procedimiento agravado, este se limita a partes muy concretas de la Constitución, siendo estas el Título Preliminar, el Título I Capítulo II Sección 1ª, referido a derechos fundamentales y libertades públicas, y el Título II que está referido a la Corona.

Una vez superado el procedimiento parlamentario exigido, será imperativo que se celebre un referéndum para lograr la aprobación definitiva, debiendo el Rey sancionarla si se recibe el apoyo popular<sup>435</sup>.

---

referéndum, pues es altamente probable desde el punto de vista político que si más de 1/10 vota en contra y pierde la votación, lo siguiente que hará será solicitar referéndum. La Constitución nos hace ver que solo una mayoría parlamentaria tan aplastante no necesita la ratificación del referéndum, pero también podemos concluir que, si esta se alcanza, sería ir más allá de lo que prevé la Constitución apelar a un referéndum. Podríamos decir, incluso, que la interpretación de la Constitución lo desaconseja». López Aguilar, Juan Fernando, “De la Constitución irreformable a la reforma constitucional exprés”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 29, 2012, p. 215.

<sup>435</sup> Es resaltable que, desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, se han realizado dos modificaciones constitucionales. La primera se produjo en el año 1992, con motivo de la firma del Tratado de la Unión Europea en Maastricht, modificándose el artículo 13.2 CE, cuya literalidad actual es: «Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales». La segunda reforma tuvo lugar en el año 2011, afectando al artículo 135 CE, que queda como se expone: «1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito. 2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión». En ambas ocasiones no se realizó ninguna consulta a los ciudadanos dada la no obligatoriedad de la misma en la reforma ordinaria, y al no ser solicitada.

En torno a la discrecionalidad del Rey, nos encontramos con que no va a poder producirse una negativa regia a convocar este referéndum, aunque no ha de pensarse que este puede celebrarse siempre y en todo caso, ya que el procedimiento de reforma constitucional no podrá iniciarse en tiempos de guerra o estando declarados los estados de alarma, excepción y sitio. Aquí es donde podemos trasladar lo dicho para la negativa del Monarca en relación al referéndum consultivo, que también es aplicable a este.

Cabe aclarar que, aun estando en una de esas situaciones en las que no se permite el inicio del procedimiento de reforma, no se impide su continuación, y por supuesto, la sanción posterior del Rey, ya que la Carta Magna solo se refiere a la imposibilidad de iniciar el procedimiento en estas circunstancias y no a su continuación. Sin embargo, creemos que toda reforma de la *Lex Legum* debería realizarse en momentos de normalidad jurídica y política.

### **3.3.Referéndum autonómico**

En último término, nos encontramos con el referéndum autonómico. Esta modalidad se compone de distintas manifestaciones

que podemos encontrar en el artículo 151<sup>436</sup>, 152<sup>437</sup> y la Disposición Transitoria 4<sup>a</sup><sup>438</sup> CE.

---

<sup>436</sup> Artículo 151 CE: «1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica. 2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente: 1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros. 2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva. 3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. 4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley. 5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por estas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior. 3. En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo».

<sup>437</sup> Artículo 152 CE: «1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en

La competencia para convocarlo le va a corresponder nuevamente al Rey. Si bien es cierto que aquí, como sucede con el referéndum de reforma constitucional, no se hace alusión específica a esta potestad regia, el artículo 62 c) es claro señalándola.

---

una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquellas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de este. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia. 2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes. 3. Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica».

<sup>438</sup> Disposición Transitoria 4ª CE: «1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos. 2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143».



Tal y como afirman LINDE PANIAGUA y HERRERO LERA, en el caso de que se quisiera negar la susodicha función, sería preciso una exclusión constitucional expresa, o bien una atribución de convocatoria específica a otro órgano<sup>439</sup>.

En lo que respecta a la propuesta de referéndum, no se dice en ningún sitio que, en el caso analizado, esta no pueda proceder de un órgano diferente del Presidente del Gobierno. No obstante, como bien se ha indicado, nos encontramos con un referéndum en el cual el Presidente va a asumir su responsabilidad al refrendar la convocatoria efectuada por el Rey sin ser quien la proponga. Es por ello que se ha considerado que este debe comprobar que los requisitos exigidos se hayan cumplido de forma correcta<sup>440</sup>.

La atribución realizada al Jefe del Estado de este referéndum vuelve a ser plenamente coherente desde nuestro punto de vista, ya que, en este supuesto, entendemos que favorece la labor de integración que tiene atribuida la figura del Rey<sup>441</sup>.

### **3.4.Referéndum inconstitucional**

En este apartado último creemos conveniente analizar un supuesto hipotético consistente en la convocatoria de un referéndum inconstitucional. Aunque este tema pueda parecer a simple vista innecesario, lo hemos incluido dadas las circunstancias que se han venido produciendo dentro del Estado español en relación con los llamados referéndums de independencia<sup>442</sup>. Se trata de una pretendida

---

<sup>439</sup> Linde Paniagua, Enrique y Herrero Lera, Miguel, “El referéndum en la Constitución Española de 1978”, *Revista de Derecho Político*, N° 3, 1979, pp. 31-32.

<sup>440</sup> Linde Paniagua, Enrique y Herrero Lera, Miguel, “El referéndum en la Constitución Española de 1978”, *op. cit.*, p. 33.

<sup>441</sup> En el ANEXO III se tiene una relación de los referéndums convocados desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978.

<sup>442</sup> Page, Alan, “El referéndum de independencia escocés” (Traducción de: Reviriego Picón, Fernando y Salvador Martínez, María), *Teoría y Realidad*

consulta para determinar si los ciudadanos de una parte del Estado desean que dicho territorio deje de pertenecer al Estado propiamente dicho. Lo primero que hace falta señalar es que dicha consulta es, desde el ordenamiento jurídico español actual, inconstitucional. Consideramos que para poder permitirse este tipo de referéndum con estas pretensiones, sería necesario abrir un proceso de reforma constitucional bastante intenso donde se modificaran, entre otros puntos, el principio de unidad, puesto que si el referéndum que se ha mencionado se incluyera en una norma con rango de ley, vulneraría este principio, existiendo vicios de constitucionalidad en dicha norma. Lo que entendemos que podría ser viable es que se celebrase una consulta, a raíz de la cual se logre discernir si debe abrirse el procedimiento de reforma constitucional.

En todo caso, si se presentara al Rey la convocatoria de un referéndum inconstitucional, nuevamente estaríamos ante un supuesto de comportamiento irregular de las instituciones, pudiendo hacer notar el Monarca que se está actuando de forma cuestionable, pero en caso de alcanzarse un acuerdo no le quedaría otro remedio que convocarlo.

#### **4. Proposición de la persona candidata a la Presidencia del Gobierno y poner fin a sus funciones**

El apartado d) del artículo 62 CE, se encarga de establecer la función regia de «proponer al candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución»<sup>443</sup>. En este caso, en el Anteproyecto

---

*Constitucional*, N° 37, 2016, pp. 437-448; Sánchez Ferro, Susana, “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del Derecho Constitucional británico?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 103, 2015, pp. 111-156; Forsyth, Michael, “Lecciones del referéndum de independencia en Escocia”, *Política Exterior*, N° 162, Vol. 28, 2014, pp. 26-29.

<sup>443</sup> PAPELL ha considerado que de todas las funciones establecidas dentro del artículo 62, la proposición y posterior nombramiento y cese del Presidente del

Constitucional<sup>444</sup> figuraba con una redacción diferente, omitiéndose la propuesta y hablándose directamente del nombramiento del Presidente, a la vez que se especificaba que le pondría fin a sus funciones cuando le presentara la dimisión del Gobierno. En el Informe de la Ponencia del Congreso<sup>445</sup> ya se puede apreciar la inclusión de la propuesta junto con el nombramiento: «Corresponde al Rey: Proponer y nombrar al Presidente del Gobierno, en los términos previstos en la Constitución y poner fin a sus funciones cuando aquel le presente la dimisión del Gobierno». En el Dictamen de la Comisión del Congreso<sup>446</sup> se produce un cambio en la redacción estableciéndose como sigue: «Proponer al candidato a Presidente del Gobierno, nombrarlo en los términos previstos en la Constitución, así como poner fin a sus funciones cuando aquél le presente la dimisión del Gobierno». Finalmente en el Dictamen de la Comisión del Senado<sup>447</sup> se le dará la redacción que conocemos hoy en día.

Antes de adentrarnos en el estudio de esta función específica, debemos hacer referencia al concepto de Gobierno. Por lo tanto, ¿de qué hablamos?. Podemos decir, en primer lugar, y teniendo presente lo establecido en nuestra Norma Superior del ordenamiento jurídico, que estamos ante un órgano constitucional dentro del Estado, cuya misión es la de dirigir la política exterior e interior, la Administración civil y militar y, por supuesto, se encarga de lo relativo a la defensa<sup>448</sup>. Se trata del órgano al que le corresponde el poder ejecutivo, teniendo la potestad reglamentaria en los términos que se prevé en la propia Constitución y en las leyes. El Gobierno va a poder estar presente no solo a nivel

---

Gobierno es la más relevante. Papell, Antonio, *La Monarquía española y el derecho constitucional europeo*, op. cit., p. 80.

<sup>444</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

<sup>445</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 82, de 17 de abril de 1978, p. 1626.

<sup>446</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 121, de 1 de julio de 1978, p. 2601.

<sup>447</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 157, de 6 de octubre de 1978, p. 3425.

<sup>448</sup> VV.AA., voz “Gobierno”, en *Enciclopedia Jurídica*, Constantinos Stamatoulos, Chipre, 2014.

estatal, sino también a otros inferiores como son el autonómico o el local. Dicho esto, debemos añadir que este órgano va a estar formado por el Presidente, el Vicepresidente o Vicepresidentes en caso de haberlos, y los Ministros<sup>449</sup>.

Por lo que ahora respecta, nos centraremos en la figura del Presidente.

El primer punto a señalar en este apartado es que dentro del ordenamiento jurídico español existen dos tipos de nombramientos para el Presidente del Gobierno, conocidos como ordinario y extraordinario<sup>450</sup>. Dada la función de proponer y nombrar que se le atribuye al Rey, es necesario conocer ambos procedimientos, que será lo que haremos a continuación.



---

<sup>449</sup> Artículo 1.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

<sup>450</sup> Bahillo Marcos, María Eugenia y Pérez Bravo, María del Carmen, *Gestión de la documentación jurídica y empresarial*, Ediciones Parafinto, Madrid, 2014, p. 47.

#### 4.1. Nombramiento ordinario

El nombramiento ordinario aparece en el artículo 99 CE<sup>451</sup>. En este punto hay que destacar que no hay precedentes exactos dentro de nuestro derecho histórico<sup>452</sup>.

En el ordenamiento jurídico español, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, contiene un precepto del todo innecesario, que simplemente se dedica a realizar una remisión a la Carta Magna. Así, el artículo 12.1 indica lo siguiente: «El nombramiento y cese del Presidente del Gobierno se producirá en los términos previstos en la Constitución».

Por su parte, un desarrollo de este nombramiento se va a encontrar en los artículos 170 a 172 del Reglamento del Congreso.

---

<sup>451</sup> Artículo 99 CE: «1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno. 2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara. 3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple. 4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores. 5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

<sup>452</sup> Con razón BAR CENDÓN ha afirmado que es una de las mayores novedades respecto de nuestro constitucionalismo histórico. Bar Cendón, Antonio, “Artículo 99”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas Tomo VIII*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, pp. 137-138.

Comenzaremos, primero, señalando que con base al apartado primero del artículo 99 CE, van a tener lugar las conocidas consultas regias.

Estas tienen una clara finalidad, la cual puede extraerse de la propia regulación constitucional, y es que, dado que el Monarca tiene como función la proposición de un candidato a Presidente del Gobierno, las consultas que se realicen están destinadas a que el Rey conozca y sepa que candidato puede lograr los apoyos que le permitan superar la investidura<sup>453</sup>.

Por lo que se refiere a los destinatarios de estas consultas, serán miembros de los grupos políticos que tengan representación parlamentaria. Aquí es imperativo hacer dos pequeños incisos:

En primer lugar, podría plantearse si el término de grupos políticos con representación parlamentaria alude a aquellas fuerzas políticas que hayan obtenido representación o bien aquellas que cuenten con una representación suficiente para poder constituirse en un grupo parlamentario propio. La primera de las opciones es la que se ha seguido en la práctica<sup>454</sup>. De esta manera se ha advertido que el Rey entra en

---

<sup>453</sup> Molas Isidre y Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 182. En este sentido también se ha afirmado que el papel del Rey en la ronda de consultas no va a ser el de actuar como mediador sino constatar los respaldos y pactos que le comuniquen. Solozábal Echavarría, Juan José, “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del Monarca en nuestro régimen parlamentario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 109, 2017, p. 55.

<sup>454</sup> Revenga Sánchez, Miguel, “La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 109, 2017, pp. 109-110. Tal y como afirma LAVILLA ALSINA, «aquellos grupos políticos a que se refiere el artículo 99 de la Constitución lo son por referencia a los que han recabado el voto del electorado y lo han obtenido en volumen suficiente para formar parte de la representación del pueblo español que corresponde a las Cortes Generales (artículo 66). Así se interpretó desde la primera propuesta de candidato tras las elecciones de 1 de marzo de 1979, teniendo lugar la investidura del candidato propuesto (Adolfo Suárez) el 30 de

contacto con las distintas fuerzas políticas, sabiendo que para evitar situaciones en las que el llamamiento regio pudiera ser rechazado por los motivos que fueran, lo que se realiza es una audiencia Rey-Presidencia del Congreso, donde la persona que ocupa este último cargo le facilita la lista de las personas que acudirán a la consulta.

En segundo lugar, a pesar de que el Parlamento español es bicameral, únicamente el Congreso va a participar en el nombramiento del Presidente del Gobierno. Es por ello que podríamos plantearnos que sucede si una formación política obtiene representación en una de las Cámaras pero no en las dos. Desde nuestro punto de vista, la Constitución es clara y no hace diferenciación entre una u otra, utilizando la expresión “parlamentario”, por lo que teóricamente cabría entender que debería hacerse a todos los que obtengan representación con independencia de la Cámara. La cuestión planteada surge porque el Senado no participa en la sesión de investidura, lo cual hace que su presencia en las rondas de consultas pueda carecer de importancia a efectos prácticos. Con esto, tenemos claro que resulta evidente que el apoyo que se pueda tener en la Cámara alta deviene irrelevante si no se cuenta con un apoyo suficiente en el Congreso que permita superar la investidura. Es por ello que nos encontramos con una necesaria y obligatoria celebración de la ronda de consultas con quienes han

---

marzo siguiente. Esa interpretación requería a su vez dar una respuesta a la cuestión de si era o no estrictamente necesario que los representantes de todos los grupos políticos fueran llamados a consulta. El criterio afirmativo se fundaba en la literalidad del artículo 99 de la Constitución y en la procedencia —especialmente deseada por el Rey— de que el pluralismo político fuera respetado escrupulosamente, de modo que el Rey pudiera tener presente el parecer de todos los grupos políticos, cualquiera que fuera la importancia de su representación numérica. Tal criterio afirmativo se aplicó en aquella primera ocasión y, convertido ya en un verdadero uso político, ha regido en los sucesivos procesos de consulta» Lavilla Alsina, Landelino, “La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado Español”, *op. cit.*, p. 9. Aquí nos gustaría traer a colación la opinión de GÓMEZ SÁNCHEZ, quien considera que es una obligación constitucional de los representantes políticos acudir a la ronda de consultas, a pesar de lo cual, no se cumple por todos como ha sucedido con ERC. Gómez Sánchez, Yolanda, “El Rey la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno”, *Bez*, 28 de agosto de 2016.



obtenido representación en el Congreso. No obstante, consideramos acertado que las consultas se puedan extender a la Cámara alta con base a dos razones básicas. La primera, no es otra que la de ofrecer una visión al Jefe del Estado de los apoyos con los que se cuenta en las Cortes Generales consideradas en su conjunto. La segunda, se daría en un hipotético e improbable panorama, en el cual existieran distintos candidatos en una posición de escaños equivalente, y a los cuales los miembros del Congreso apoyaran indistintamente.

En esta situación, el apoyo con el que se cuente en el Senado podría considerarse clave a la hora de proponer al candidato que tuviera mayor apoyo en el conjunto del Parlamento y, por lo tanto, menos problemas a la hora de gobernar.

Repetimos que esta situación es tremendamente difícil que se de en la práctica, pero no es menos cierto que, muchas veces, la realidad ha superado a la ficción.

Aparte de nuestro parecer que se acaba de manifestar, debemos advertir que no hay una unanimidad doctrinal sobre la cuestión relativa a quiénes son los destinatarios de las consultas. Por ejemplo, SANTAOLALLA LÓPEZ<sup>455</sup> establece que, a su juicio, las consultas regias deben entenderse dentro del contexto que está presente en el artículo 99 CE, por lo que solo afectaría a los que obtuvieron representación parlamentaria en la Cámara baja. Por otro lado, ALCÓN YUSTAS, ha señalado que «la expresión grupos políticos con representación parlamentaria supone consultas con los Grupos representados, no solo en el Congreso, sino también en el Senado»<sup>456</sup>.

---

<sup>455</sup> Santaolalla López, Fernando, “Artículo 99”, en Garrido Falla, Fernando (coord.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, p. 1004.

<sup>456</sup> Alcón Yustad, María Fuencisla, “La configuración constitucional del Gobierno. La figura del Presidente”, en Álvarez Vélez, María Isabel (coord.), *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2004, p. 84. También en esta postura se sitúa GARRORENA MORALES. Garrorena Marales, Ángel, “Investidura”, en González, Juan José, *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984.

En todo caso, y siguiendo a BAR CENDÓN, creemos que lo constitucionalmente previsto para las consultas regias es un mínimo, pudiendo extender las mismas a otras personas que el Monarca considere oportunas<sup>457</sup>. Esto también es afirmado por DE ESTEBAN quien, optando por la obligatoriedad de la ronda de consultas únicamente para los representantes en el Congreso, señala que «nada se opone a que el Rey cite también a algún otro grupo político representado solo en el Senado o incluso a personalidades extraparlamentarias»<sup>458</sup>. En este punto también se sitúa ALZAGA VILLAAMIL, quien indica que lo establecido en dicho precepto debe interpretarse de forma flexible, al menos en parte, ya que de otra manera sería posible considerar que es contrario a la Norma Superior del ordenamiento jurídico la extensión de las consultas a otras personas aparte de los representantes a los que específicamente se refiere el precepto, tachando —el autor— esta situación de absurda puesto ello sería el equivalente a una prohibición de no tener visitas durante ese tiempo<sup>459</sup>.

---

<sup>457</sup> Bar Cendón, Antonio, “Artículo 99”, *op. cit.*, p. 154. ha considerado que «dado que la *ratio legis* de esta disposición es, (j) el asegurar que el Rey actúe debidamente informado y no a espaldas de los líderes políticos, hay que concluir que lo que realmente sería inconstitucional es que no recibiese, en el mencionado trámite de consulta, a los representantes designados por las distintas fuerzas políticas con presencia en alguna de las dos cámaras, pero no debe estimarse inconstitucional el que el Rey reúna más información, bien concediendo audiencias a otras figuras políticas, bien por cualquier otro procedimiento» Alzaga Villaamil, Óscar, *La Constitución Española de 1978 (comentario sistemático)*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 627.

<sup>458</sup> De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de derecho constitucional español*, *op. cit.*, p. 112.

<sup>459</sup> Junto con ello el propio autor parece situarse en la posibilidad de que la ronda de consultas afecte a ambas Cámaras, puesto que afirma lo siguiente: ha considerado que «dado que la *ratio legis* de esta disposición es, (j) el asegurar que el Rey actúe debidamente informado y no a espaldas de los líderes políticos, hay que concluir que lo que realmente sería inconstitucional es que no recibiese, en el mencionado trámite de consulta, a los representantes designados por las distintas fuerzas políticas con presencia en alguna de las dos cámaras, pero no debe estimarse inconstitucional el que el Rey reúna más información, bien

La Carta Magna no establece plazos de celebración de la ronda de consultas. En la *praxis*, lo que se ha realizado durante el reinado de Don Juan Carlos I, y en las que hasta ahora ha efectuado Don Felipe VI, es esperar hasta la constitución del Congreso y la elección de la persona que ocupará su Presidencia. Este es el momento lógico y coherente, ya que el Presidente del Congreso va a ser el que se encargue de refrendar la decisión del candidato, lo cual implica que dicho cargo debe tener a una persona ocupándolo. En todo caso, REVENGA SÁNCHEZ ha advertido que la distribución de las consultas o dicho de otra manera, el calendario, «es un coto reservado a la voluntad del Rey»<sup>460</sup>.

No está de más comentar que el apartado sexto del artículo 68 CE dice: «Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones». En este precepto puede verse la inexistencia de un plazo mínimo para la convocatoria del Congreso, pudiendo esta falta de fecha servir de opción para agilizar los trámites y tener lo antes posible a un Presidente del Gobierno<sup>461</sup>.

Examinado lo anterior, resulta interesante señalar que hay países en los que se ha previsto una figura a la que se le ha denominado “informador”, siendo esta una persona a la que se le encarga la misión de recabar información para el Jefe del Estado como sucede en Bélgica<sup>462</sup>. Aunque se trata de una idea interesante, pensamos que es

---

concediendo audiencias a otras figuras políticas, bien por cualquier otro procedimiento» Alzaga Villaamil, Óscar, *La Constitución Española de 1978 (comentario sistemático)*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 627.

<sup>460</sup> Revenga Sánchez, Miguel, “La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?”, *op. cit.*, p. 109.

<sup>461</sup> Delgado Ramos, David, “Breves notas sobre una cuestión controvertida: ¿es posible acortar los plazos para la investidura del candidato a Presidente del Gobierno?”, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N° 26, 2012, pp. 203-216.

<sup>462</sup> Bar, Antonio, *La disolución de las Cortes Generales*, *op. cit.*, p. 147.

más adecuado un contacto personal, ya que de esta manera, el Monarca puede tener una visión más fehaciente de la realidad, pudiendo hacer preguntas o escuchar sugerencias y respondiendo, cosa que sería complicado si la información se la transmiten al Rey terceras personas.

Superada la ronda de consultas, el Rey debe proponer al candidato, proposición que, como avanzábamos antes, en este supuesto contará con el refrendo del Presidente del Congreso. Ahora bien, en esta ocasión, el refrendo va a actuar como un mecanismo que pretende garantizar el cumplimiento de las previsiones constitucionales, esto es no solo del trámite de la ronda de consultas, realizada de forma correcta, sino también de la propia neutralidad regia, aunque creemos que la proposición le corresponde Jefe del Estado, tal y como ha afirmado SÁNCHEZ AGESTA<sup>463</sup>. Esto sería así por dos razones. Primero, porque el Presidente del Congreso pertenece a una determinada formación política, pudiendo existir un cierto conflicto de intereses si rechazase la proposición con atención a otros criterios diferentes de los señalados. En segundo lugar, porque no está previsto una obligación para que el Presidente del Congreso participe en la ronda de consultas, no haciéndolo en la práctica, y por lo tanto no contando con la información que se le facilita al Monarca y en atención a la cual este decide a quien ha de proponer. No hay que olvidar que LÓPEZ GUERRA ha indicado que no le va a corresponder al Presidente del Congreso decirle al Rey quien debe ocupar la posición de candidato,

---

<sup>463</sup> Concretamente este autor ha señalado que «Consideración especial merece la propuesta del candidato a presidente del Gobierno (arts. 62, d., y 99). En primer lugar para subrayar que dicha propuesta (de acuerdo con la interpretación de las fuentes que permita el Diario de Sesiones) es el único resto de poder arbitral que queda al Rey, típico de un jefe de Estado, como facultad de enjuiciar el resultado de una elección y la relación de confianza que debe existir entre el Parlamento y el Gobierno. El Rey, que ha escuchado a los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, tiene la mejor información en caso de que no haya una mayoría definida (y aun si la hay, sin un líder claro) sobre quién puede proponer con posibilidades de alcanzar esa confianza del Parlamento. En segundo lugar para subrayar que el refrendo, de acuerdo con esa misma interpretación, es de legalidad y no de oportunidad». Sánchez Agesta, Luis, “La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p. 18.

puesto que esta no es su función<sup>464</sup>. Aunque es cierto que nada impide la presencia del Presidente del Congreso en las consultas regias, pero inmediatamente a continuación debemos añadir que a excepción de una falta de imparcialidad del Rey notoria, como en el supuesto de un candidato con una clara mayoría y que el mismo no sea propuesto, el Presidente del Congreso deberá aceptar la propuesta del Monarca<sup>465</sup>.

Después de lo dicho creemos que es necesario recalcar una idea esencial, y es que el Rey debe actuar con absoluta neutralidad e imparcialidad. Ello implica que a la hora de hacer la proposición del candidato, debe tener en cuenta la composición de las Cámaras<sup>466</sup>. De esta manera podemos encontrarnos con tres situaciones posibles<sup>467</sup>. La primera sería aquella en la cual uno de los candidatos goce de mayoría absoluta, no siendo viable otra proposición diferente. La segunda aparece en el panorama donde a pesar de no existir una mayoría absoluta como tal, sí se han dado acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, haciendo que uno de los candidatos sea objeto de una

---

<sup>464</sup> López Guerra, Luis, “Las funciones del Rey y la institución del refrendo”, *op. cit.*, p. 399.

<sup>465</sup> A esto se ha referido también PORRAS RAMÍREZ, quien además ha señalado que «el concurso del Presidente de la Cámara viene a implicar una suerte de constatación de la corrección de los actos regios, en relación a las previsiones del art. 99 CE y a los usos y convenciones que mediatizan su interpretación y aplicación. De ahí que quepa considerar la posibilidad de su negativa a refrendar los actos y decisiones del monarca que considere abiertamente contrarios a lo dispuesto en aquellos». Al mismo tiempo, el autor califica el control del refrendante de material y no solo formal, en la medida en la cual tiene que tener conocimiento de las actuaciones regias, conllevando su aceptación. Porras Ramírez, José María, “La Corona y la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno: nuevas prácticas y viejas normas”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N°40, 2017, p. 240.

<sup>466</sup> Esto provoca una merma de la discrecionalidad regia, aunque entendemos que la posición neutral en la cual se encuentra hace absolutamente necesario que se realice de esta manera.

<sup>467</sup> Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, *op. cit.*, p. 351.

investidura viable. El tercer escenario se produciría al no existir una mayoría absoluta ni acuerdos entre las formaciones.

Entendemos que el Jefe del Estado debe proponer al candidato que sea capaz de reunir apoyos suficientes para superar la investidura, y si bien es cierto que en las dos primeras situaciones que se han descrito esto es fácil de determinar, en la tercera, el Rey va a tener un papel que puede ser más destacable<sup>468</sup>. Probablemente en esta tercera situación, tal y como afirma BELDA PÉREZ-PEDRERO<sup>469</sup>, lo lógico es proponer al que haya obtenido mejor resultado en las elecciones. Sin embargo, es posible que, tras las consultas, el Rey opte por otro ante la absoluta imposibilidad de lograr apoyos por parte del que haya obtenido ese mejor resultado.

Esta tercera posibilidad es la que ha tenido lugar desde las elecciones celebradas a finales del año 2015, siendo previsible que se mantenga en próximas legislaturas al presentarse un panorama en el que las mayorías absolutas parecen haber quedado atrás, y donde los pactos puntuales se han convertido en la vía de actuación<sup>470</sup>.

---

<sup>468</sup> De aquí, que FERNÁNDEZ SEGADO haya afirmado que «Esta competencia puede, efectivamente, entrañar ciertos márgenes de discrecionalidad que, sin embargo, se encierran dentro de límites muy precisos». Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, op. cit., p. 564. Por otra parte, ALZAGA VILLAAMIL, indicaba, en la misma línea que: «El Rey tiene *de iure* libertad de sugerir el candidato que estime conveniente. Pero en realidad ello no pasa de ser, en la mayoría de los casos, una realidad formal». Alzaga Villaamil, Óscar, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978 I*, op. cit., p. 452.

<sup>469</sup> Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, op. cit., p. 351.

<sup>470</sup> En este punto, debemos destacar que un sector doctrinal venía advirtiendo tempranamente que en el sistema político imperante en España hace que el papel regio se vea exponenciado en estas situaciones. En este sentido BAR CENDÓN ha destacado que, cuando se produce una falta de claridad en los resultados electorales, las rondas de consultas cobran mayor relevancia (Bar Cendón, Antonio, “Artículo 99”, op. cit., p. 153). Por su parte, PAPELL ha destacado que existen distintas posibilidades de actuación, indicando que la misma puede ir desde una designación automática en atención a los resultados electorales, como la propuesta de un candidato alternativo independiente que solucione una



Cabe hacerse aquí dos preguntas. La primera es si el candidato propuesto por el Rey puede rechazar esta proposición con una negativa a la misma, y la segunda sería determinar si es posible aceptar inicialmente el encargo del Rey y posteriormente negarse.

Lo primero que debemos indicar al respecto es la falta de unanimidad doctrinal sobre el contencioso. Para BLANCO VALDÉS es posible que se produzca una negativa, no existiendo obligación ni jurídica ni política de aceptar, siendo la negativa perfectamente acorde a la naturaleza del artículo 99 CE al no existir posibilidades de una investidura fructífera<sup>471</sup>. Se plantea al mismo tiempo la existencia de

---

situación de bloqueo. (Papell, Antonio, *La Monarquía española y el derecho constitucional europeo*, op. cit., p. 81). Más contundente es la posición de FREIXES SANJUAN, quien advierte que, cuando en la Cámara no existe una mayoría clara, se puede observar como el Jefe del Estado va a proceder a ejercitar la función de índole política que más importancia tiene de las que se le atribuyen, debiendo propiciar la llegada de acuerdos que permitan la superación de la votación de investidura por parte de un candidato. Concretamente señala que en estas situaciones: «El Rey inicia conversaciones con los líderes políticos e intenta obtener un acuerdo entre ellos que facilite la formación del Gobierno» (Freixes Sanjuán, Teresa, “La Jefatura del Estado monárquica”, op. cit., pp. 101-102). Ante estas opiniones, nos gustaría aclarar que, a nuestro parecer, debe actuarse con sumo cuidado, ya que, no consideramos adecuado que el Rey dirigiera las rondas de consultas a recabar apoyos para un candidato determinado, ya que la negociación le corresponde hacerla a los miembros del Congreso, aunque entendemos que sí es factible que los mismos lleguen a un acuerdo sobre un candidato independiente y se lo hagan saber al Jefe del Estado para que sea propuesto.

<sup>471</sup> Blanco Valdés, Roberto, “El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 109, 2017, p. 90. Debemos advertir que el mismo autor ha indicado también que en el supuesto en el cual el candidato acepte la proposición del Monarca, ello va unido a la obligación de presentarse a la investidura. En el mismo sentido se sitúan tanto TAJADURA TEJADA como TORRES DEL MORAL, haciendo exclusiva referencia a la obligación de acudir a una sesión de investidura por parte del candidato. Así, para el primero «El candidato tiene la obligación de acudir [a la sesión de investidura]. Aceptar el encargo del Rey tiene una consecuencia jurídica: que se tiene que celebrar el debate de investidura. Es su obligación». También TORRES DEL MORAL advierte esta obligación



una posibilidad consistente en que ningún candidato acepte la propuesta, lo cual se trata de una situación que no cuenta con previsión constitucional, sabiendo que podría solucionarse mediante un acuerdo entre los distintos grupos para elegir uno con el mero fin de que empiece a correr el plazo previsto en el precepto constitucional para proceder a la disolución de las Cortes y convocatoria de nuevas elecciones<sup>472</sup>. En este sentido, el propio autor también propone una modificación consistente en establecer un plazo para que el Rey realice una propuesta y en caso de que esto no se produzca, se proceda a la disolución de las Cortes y convocatoria de elecciones<sup>473</sup>.

SALVADOR SANCHO determina que la Constitución no permite una negativa por parte del candidato si el Rey lo propone, ya que se trata de una decisión regia autónoma<sup>474</sup>. Por su parte, FERNÁNDEZ-FONTECHA indica que es factible negarse a la propuesta ya que nadie puede ser obligado a ser Presidente del Gobierno<sup>475</sup>. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA parece aceptar una

---

indicando la inexistencia de ningún «resquicio, ni constitucional ni legal. No hay previsto el desistimiento. Una vez aceptada la propuesta del Rey, el proceso tiene su marcha inapelable que puede retrasarse, pero que se debe cumplir». Todas estas opiniones están recogidas en el siguiente artículo de prensa: opiniones recogidas en el siguiente artículo: García, Ana, “Los constitucionalistas coinciden: Rajoy está obligado a presentarse a una investidura”, *El Español*, 29 de julio de 2016. Disponible en: [https://www.elespanol.com/espana/20160729/143736072\\_0.html](https://www.elespanol.com/espana/20160729/143736072_0.html). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>472</sup> Blanco Valdés, Roberto, “El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad”, *op. cit.*, p. 90

<sup>473</sup> Blanco Valdés, Roberto, “El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad”, *op. cit.*, p. 90-91.

<sup>474</sup> Salvador Sancho, Armando, “Rajoy desautorizó al Rey y se saltó la Constitución al negarse a someterse a la investidura”, *El Plural*, 27 de enero de 2016.

<sup>475</sup> Fernández-Fontecha, Manuel, “Las consultas del Rey y la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno”, *El Derecho*, 1 de febrero de 2016. Disponible en: [http://www.elderecho.com/tribuna/www-elderecho-com/consultas-Rey-candidato-presidencia-Gobierno\\_11\\_913555001.html](http://www.elderecho.com/tribuna/www-elderecho-com/consultas-Rey-candidato-presidencia-Gobierno_11_913555001.html). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

posible resistencia a ser propuesto cuando afirma que «aunque no puede ignorarse que la resistencia a la propuesta de la candidatura puede considerarse por algunos un desaire al Rey, en otros ordenamientos se acepta con normalidad la negativa a recibir el encargo de formación del Gobierno»<sup>476</sup>. Para GÓMEZ SÁNCHEZ la negativa de un candidato es una situación no prevista constitucionalmente, ya que la Carta Magna únicamente establece el acto de la proposición, por lo que la declinación que tuvo lugar por parte del Presidente del Gobierno en funciones de la oferta del Rey solo ha sido admisible porque la proposición no se hizo efectiva, sino simplemente se trataba de un ofrecimiento<sup>477</sup>. Asimismo, y a pesar de la inexistencia de una vulneración constitucional con la actuación del Presidente en funciones, se crea un precedente que no debe ser habitual<sup>478</sup>. La propia autora también ha señalado que «el Rey no ofrece una candidatura que pueda ser valorada por el candidato y rechazada o pospuesta. Aunque es cierto que ni la decisión del Presidente en funciones ni la comunicación de la Casa de SM el Rey vulneran la Constitución, sí establecen (...) un precedente procedimental que no está previsto constitucionalmente. Solo hay un

---

<sup>476</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del Monarca en nuestro régimen parlamentario”, *op. cit.*, p. 56.

<sup>477</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, “La Carta Magna impide el bloqueo”, *El Mundo*, de 2 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.elmundo.es/opinion/2016/02/02/56afa3caca474159198b467d.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>478</sup> GÓMEZ SÁNCHEZ advierte que «solo debería realizarse un acto constitucional ajustado a lo previsto en el art. 99 CE: la propuesta del Rey y su traslado al Congreso de los Diputados, canalizada a través del Presidente del Congreso». En este sentido ha considerado que, si bien en ronda de consultas, los representantes pueden comunicar al Monarca una ausencia de apoyo para poder superar la sesión de investidura, y por ello que no deben ser propuestos, se muestra contraria a que ello sea plasmado en un Comunicado oficial de la Casa del Rey. Gómez Sánchez, Yolanda, “Funciones del Rey. Especial referencia a la reforma del artículo 99 de la Constitución”, en Álvarez Conde, Enrique y Álvarez Torres, Manuel (coord.), *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*, Comares, Granada, 2017, pp. 172-173.

acto constitucional ajustado a lo previsto en el artículo 99 de la Constitución: la propuesta del Rey y solo la propuesta del Rey debe trasladarse al Congreso de las Diputadas, canalizada con el refrendo del Presidente del Congreso»<sup>479</sup>. Realmente estamos ante una situación no contemplada, y debe diferenciarse aquella situación en la cual, en la ronda de consultas, el Rey le ofrezca ser propuesto a uno de los candidatos y este le informe que no cuenta con los apoyos necesarios para superar la investidura, lo cual hace lógico que el Monarca piense en otro candidato, de aquella otra en la cual se produzca una negativa una vez formalizada la propuesta con el oportuno refrendo, ya que en el caso de que el Jefe del Estado decidiera igualmente presentar al candidato aunque este le dijera que no quiere, la proposición sería igualmente efectiva. Esto que, desde el punto de vista jurídico personal que se acaba de afirmar y que sigue la línea de GÓMEZ SÁNCHEZ, sirve para responder a ambas cuestiones. Una vez el candidato es propuesto oficialmente por el Rey y refrendado esta decisión por el Presidente del Congreso se cumple la previsión constitucional y el candidato propuesto formalmente debe cumplir su cometido o bien retirarse de la candidatura a la Presidente del Gobierno<sup>480</sup>.

---

<sup>479</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, “El Rey y la propuesta de candidato a Presidente de Gobierno”, *op. cit.*

<sup>480</sup> En este sentido GÓMEZ SÁNCHEZ es tajante al indicar que «La Constitución no da otra opción salvo la renuncia total a seguir siendo posible candidato a la Presidencia» Gómez Sánchez, Yolanda, “La Carta Magna impide el bloqueo”, *op. cit.* En un sentido similar se pronuncia REVENGA SÁNCHEZ, quien señala que la condición de candidato a la Presidencia del Gobierno se vuelve real o efectiva cuando se produce una efectiva proposición regia refrendada y comunicada al Congreso con su oportuna publicación en el *Boletín Oficial* de la Cámara, por lo que mientras esto no se produce únicamente existen conversaciones en el marco de las consultas regias. Asimismo, el autor advierte que todo cargo o encargo público es renunciante en término absoluto, por lo que cabe la posibilidad de renunciar. Revenga Sánchez, Miguel, “La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?”, *op. cit.*, pp. 110-111.

Además, si el candidato propuesto por el Rey fracasa en la primera y segunda votación de investidura, ello no va a ser óbice para que el Monarca vuelva a presentarlo con posterioridad<sup>481</sup>.

Al margen de lo dicho, hay que tener presente que la Constitución Española de 1978 no hace indicación alguna acerca de la condición de parlamentario que deba tener la persona propuesta por el Rey para ocupar la Presidencia del Gobierno. Al mismo tiempo, el artículo 11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, hace referencia a una serie de requisitos que deben cumplir aquellas personas que vayan a formar parte del Gobierno, aplicándose los mismos al propio Presidente, pero tampoco se contempla entre los mismos la condición de miembro de alguna de las Cámaras. Es precisamente por ello que entendemos que no se trata de un requisito exigible, y a pesar de que haya sido así a lo largo de los años, no tendría por qué serlo en algún momento. En este sentido se sitúa la doctrina especializada en la temática como PORRAS RAMÍREZ<sup>482</sup>.

Una vez que el Monarca ha realizado su proposición, para lo cual no existe un plazo de tiempo prefijado, se procede a celebrar la

---

<sup>481</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del Monarca en nuestro régimen parlamentario”, *op. cit.*, p. 56.

<sup>482</sup> Específicamente dice: «ha de tenerse en cuenta que para instrumentar la propuesta no tiene por qué atenerse el Monarca a la exigencia de que el candidato deba ser un parlamentario (aunque lo habitual es que sí suela serlo), ni que haya inicialmente de ser este el representante designado al efecto por el partido o coalición de partidos más votado o con mayor número de escaños obtenidos tras las últimas elecciones celebradas». Porras Ramírez, José María, “Monarquía Parlamentaria, función regia y poder de reserva”, en VV.AA., *Estudios de derecho público: Homenaje a Juan José Ruiz-Rico I*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 204. Recientemente el mismo autor ha vuelto a ponerlo de manifiesto en un reciente estudio: Porras Ramírez, José María, “La Corona y la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno: nuevas prácticas y viejas normas”, *op. cit.*, p. 235.

sesión de investidura, convocase el Pleno del Congreso<sup>483</sup>, leyéndose la propuesta<sup>484</sup>.

El resultado y decisión del Congreso será transmitida al Rey por parte del Presidente del Congreso<sup>485</sup>. Sobre este precepto, entre otros, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional señalando que hay que entenderlos como «expresión de una exigencia racionalizadora en la forma de gobierno»<sup>486</sup>.

Ante un fracaso en la primera y segunda votación de un candidato, el Rey va a poder presentar distintas propuestas<sup>487</sup>, estando limitado únicamente por el plazo de dos meses a contar desde la primera, y transcurridos los mismos se deben disolver las Cortes<sup>488</sup>.

Cuando la votación finalice con éxito, el Rey procederá al nombramiento, por Real Decreto, del Presidente del Gobierno, siendo refrendado por el Presidente del Congreso.

---

<sup>483</sup> Artículo 170 del Reglamento del Congreso.

<sup>484</sup> Artículo 171 del Reglamento del Congreso.

<sup>485</sup> Artículo 171.6 del Reglamento del Congreso.

<sup>486</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1985, de 21 de junio, Fundamento Jurídico 5.

<sup>487</sup> GÓMEZ SÁNCHEZ ha hecho hincapié en la obligación constitucional, en atención a la literalidad de la Carta Magna, de llevar a cabo distintas propuestas tras el fracaso de la primera, pero la propia autora advierte que en el año 2016 esto no se cumplió, ante la constatación, por parte del Rey, de una falta de acuerdo entre las fuerzas políticas. Gómez Sánchez, Yolanda, “La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978: Valoración y propuestas de reforma constitucional”, en Freixes Sanjuán, Teresa y Gavara de Cara, Juan Carlos, *Repensar la Constitución: Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 94-95.

<sup>488</sup> Artículo 99.5 CE: «Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

Nuevamente aquí no encontramos con una inexistencia de plazo para este nombramiento, siendo deseable que se produzca en un plazo de tiempo corto, para poder dejar atrás el Gobierno en funciones<sup>489</sup>.

El nombramiento, es un acto en el que el Rey no puede negarse, siendo esto una realidad constitucional y al mismo tiempo una cuestión de lógica procedimental, ya que el Monarca ha propuesto al candidato que debe nombrar.

Dicho lo anterior, también debemos hacer alusión aquí a la cuestión de confianza. Esta figura aparece recogida en el artículo 112 del Texto Constitucional<sup>490</sup>, y consiste en que el Presidente del Gobierno va a poder solicitar la confianza de la Cámara Baja, con una previa deliberación del Consejo de Ministros. El motivo por el cual hacemos referencia a la misma es porque al plantearse una cuestión de confianza pueden ocurrir dos situaciones. La primera de ellas sería aquella en la cual se le da la confianza, la cual se va a obtener por mayoría simple. La segunda, y es la que aquí interesa, resultaría de la pérdida de la confianza, es decir, que no se alcanzara esa mayoría. En

---

<sup>489</sup> Delgado Ramos, David, “Breves notas sobre una cuestión controvertida: ¿es posible acortar los plazos para la investidura del candidato a Presidente del Gobierno?”, *op. cit.*, pp. 203-216. También SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA ha indicado que a pesar de que no figure un plazo para proponer al candidato a Presidente del Gobierno, esto se deberá hacer en el lapso de tiempo más breve posible para la superación de la situación de interinidad en la que se encuentra el Gobierno en funciones, aunque aclara que en todo caso debería «tener lugar en buena lógica con el detenimiento necesario para la eficacia». Solozábal Echavarría, Juan José, “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del Monarca en nuestro régimen parlamentario”, *op. cit.*, p. 51.

<sup>490</sup> Artículo 112 CE: «El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados».



este supuesto, a tenor del artículo 114 CE<sup>491</sup>, el Presidente del Gobierno va a tener que presentar su dimisión ante el Rey, lo cual conlleva una nueva elección del mismo con el procedimiento visto en el artículo 99 CE.

Como últimas posibilidades del nombramiento ordinario estarían junto con los citados de la renovación del Congreso y la retirada de confianza por perder una cuestión de confianza, el fallecimiento o la dimisión del Presidente del Gobierno<sup>492</sup>, sabiendo que en ambos casos de procederá nuevamente al procedimiento que se ha descrito.

Antes de finalizar con este punto, es inevitable que se haga referencia a la situación vivida en España con posterioridad a la convocatoria de elecciones generales del año 2015, la cual se prolongó durante buena parte del año 2016. Estamos refiriéndonos a la necesidad de repetir elecciones ante la imposibilidad de llevarse a cabo una investidura fructífera. A raíz de esta situación, ARAGÓN REYES se ha planteado si ello puede suponer una crisis del sistema parlamentario al no haberse podido dar una respuesta práctica a la situación, no siendo efectivo el artículo 99 CE en el panorama pluripartidista que se presentó a raíz de las mencionadas elecciones generales, en vez del escenario bipartidista que había dominado el Congreso hasta el momento. No podemos sino coincidir con el autor cuando indica que el problema no es del precepto constitucional, del cual creemos que es perfectamente válido tanto para situaciones de bipartidismo como de pluripartidismo, sino que el inconveniente hay que encontrarlo en la falta de entendimiento de lo que implica un régimen parlamentario, lo cual no solo supone que se acaten unas normas o reglas jurídicas sino también

---

<sup>491</sup> Artículo 114 CE: «Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, este presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99».

<sup>492</sup> Artículo 101 CE: «1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente. 2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno».



unas de tipo político que conlleva alcanzar pactos<sup>493</sup>. Señala también el autor que no es posible que el fracaso en el intento de formar Gobierno se atribuya al Rey, alegando que podría haber ejercido más presión o incluso proponer un candidato independiente<sup>494</sup>. Ambas opciones son rechazadas por ARAGÓN porque en una Monarquía Parlamentaria «el Rey no puede ser activista»<sup>495</sup>. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA también ha aludido al papel que ha jugado el Rey. Para este autor, sería impensable un patrocinio regio de un candidato, concediéndole una especie de aval o respaldo no previsto ni permitido en la propia Norma Constitucional, ya que en este supuesto el Rey pasaría a adquirir un papel alejado de la neutralidad que debe caracterizarlo y desempeñar un cometido de «instigador o jugador político»<sup>496</sup>. Por nuestra parte, consideramos que la actuación del Monarca fue correcta y cumplió con el cometido que tiene asignado constitucionalmente. La proposición fallida que realizó era la única factible con vistas a poder prosperar, siendo realizada tras rondas de consultas intensas que ya permitían prever la dificultad que acompañaba a la situación.

ARAGÓN REYES, junto con lo dicho, analiza las situaciones que podrían existir en el sistema, descartando en primer lugar la inaplicabilidad del artículo 99 CE que, tal y como indica, llegaron a

---

<sup>493</sup> Aragón Reyes, Manuel, “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 109, 2017, p. 18. También SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA ha aludido a que el régimen parlamentario implica no solo en la existencia de un sistema normativo, sino también hay que tener presente la actitud de quienes intervienen en su funcionamiento. Solozábal Echavarría, Juan José, “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del Monarca en nuestro régimen parlamentario”, *op. cit.*, p. 38.

<sup>494</sup> Aragón Reyes, Manuel, “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, *op. cit.*, p. 19.

<sup>495</sup> Aragón Reyes, Manuel, “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, *op. cit.*, 20.

<sup>496</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del Monarca en nuestro régimen parlamentario”, *op. cit.*, p. 55.

proponer determinados sectores con base a que si el candidato propuesto estuviera destinado a fracasar, se podría verificar por parte de la Cámara baja una imposibilidad de llevar a cabo la investidura y que esta cotejación sirviera de fundamento para la celebración de nuevas elecciones. Creemos, junto con el autor, que eso no es posible, puesto que nada en el precepto constitucional en particular (el artículo 99 CE), y de la Constitución en general, permite tal actuación, dejándose claro en la *Lex Superior* el procedimiento a seguir sin que quepa interpretación como la indicada al no existir una laguna en ese sentido<sup>497</sup>. Entre las posibles soluciones que indica el autor que podrían producirse están la investidura del candidato con mayor número de escaños en el Congreso en el caso de haber fallado la segunda votación de investidura; una segunda votación entre los líderes más votados o el nombramiento de un mediador por parte del Rey. Sin embargo el propio ARAGÓN las descarta indicando que en los dos primeros supuestos se produciría un gobierno en minoría que no estaría acompañado ni siquiera de una mínima estabilidad, mientras que en la tercera propuesta sería de difícil realización ante la complejidad de encontrar a un tercero que actuara de mediador, resultando una ardua tarea que traería críticas inevitables de los grupos políticos en desacuerdo con la elección del mediador<sup>498</sup>, por lo que las propuestas serían cuanto menos discutibles en su categorización de “soluciones”.

---

<sup>497</sup> Aragón Reyes, Manuel, “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, *op. cit.*, p. 21.

<sup>498</sup> Aragón Reyes, Manuel, “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, *op. cit.*, p. 22. En la última solución podría plantearse que el propio Rey actuara como mediador, dada la posición de neutralidad que lo caracteriza, sin embargo creemos que ello supondría un desgaste para su figura, además de que es posible que ante el resultado al que se llegue, se le tache de partidismo, por lo que no es la mejor solución. ARAGÓN ha indicado que la posible solución puede encontrarse en el papel del Presidente del Congreso, que podría ser quien actuara de verdadero mediador y colaborara más activamente con el Monarca para hacer su tarea más efectiva. Este papel se lo atribuye al ser el Presidente del Congreso quien refrenda la propuesta del candidato, pero pone como condición que esa persona deba ser respetada por la Cámara, que ha sido quien ha optado por escogerla, y además debe estar rodeado por una solvencia y neutralidad palpables. Aragón Reyes, Manuel, “Legislatura fallida e investidura

No podemos evitar el considerar que el verdadero fallo del sistema es no lo diseñado por el constituyente, que sin duda, como todo, puede mejorarse, sino más bien la actitud de los representantes de los ciudadanos, siendo necesario lo que SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA denomina “lealtad constitucional”. Esta presenta, por una parte, el respeto al “todo constitucional”, dejando de lado los intereses propios en favor de uno mismo si ello perjudica al sistema, y por otra, la existencia de una solidaridad que debería producirse en relación a todos los que comparten esa lealtad y que se traduce en la inexistencia de una negativa de colaboración a toda costa<sup>499</sup>.

#### **4.2. Nombramiento extraordinario**

Ahora debemos hablar del nombramiento extraordinario. Aquí debemos acudir al artículo 113 CE<sup>500</sup>. Se trataría del supuesto en el que el Congreso adopta una moción de censura contra el Gobierno, incluido su Presidente.

---

convulsa. Análisis y consecuencias”, *op. cit.*, p. 23. Por nuestra parte, si bien creemos que este puede ser una posible solución, consideramos que las características que el propio autor le atribuye pueden resultar difíciles de reunir, ya que la pertenencia del Presidente del Congreso a un partido político servirá de argumento para que determinados grupos se mostraran desfavorables a tal papel.

<sup>499</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del Monarca en nuestro régimen parlamentario”, *op. cit.*, pp. 38-39.

<sup>500</sup> Artículo 113 CE: «1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. 2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno. 3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas. 4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones».

A este tipo de moción se la ha llamado doctrinalmente como racionalizada o constructiva<sup>501</sup>, y es que lo que hace no es solo que el Gobierno caiga, sino que implica el nombramiento automático del candidato alternativo que se presenta<sup>502</sup>. En este nombramiento se entiende que el candidato obtiene la confianza de la Cámara con una mayoría absoluta<sup>503</sup>.

En caso de lograrse, el Presidente del Gobierno presentará su dimisión ante el Jefe del Estado, sabiendo que habrá uno nuevo que es el resultante de la moción de censura, siendo nombrado igualmente por el Rey<sup>504</sup>.

Si bien es cierto que, como hemos visto, en el nombramiento ordinario del Presidente del Gobierno, el Rey tiene un papel llamativo, primero con la ronda de consultas y posteriormente con la proposición del candidato, en el nombramiento extraordinario esto no sucede. En este supuesto, el papel del Monarca tiene menos recorrido, ya que la propia moción de censura contiene un candidato a Presidente de Gobierno alternativo, sin que el Rey tenga que proponerlo, por lo que la función regia en este caso es extremadamente reglada y sin discrecionalidad de ningún tipo, sin ningún otro cometido que la aceptación de la dimisión del Gobierno y el nombramiento de ese candidato alternativo en caso de triunfar la moción. Debemos resaltar que el nombramiento del nuevo Presidente del Gobierno será refrendado por el Presidente del Congreso, lo cual es un imperativo

---

<sup>501</sup> Virgala Foruria, Eduardo, *La moción de censura en la constitución de 1978: (y en la historia del parlamentarismo español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 210.

<sup>502</sup> Papell, Antonio, *La Monarquía española y el derecho constitucional europeo*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>503</sup> Simón Yarza, Fernando, “La moción de censura: ¿constructiva u obstructiva?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 103, 2015, p. 103.

<sup>504</sup> Astarloa Villena, Francisco, “Artículo 62 (apartados a-e)-Atribuciones del Rey”, *op. cit.*, p. 228.

constitucional, tal y como tuvimos ocasión de observar cuando tratamos el tema del referendo<sup>505</sup>.

Un aspecto que hay que destacar es que no se establece ningún tipo de plazo constitucional para que se produzca la dimisión del Gobierno en el supuesto de triunfar la moción de censura, sin embargo la doctrina se ha mostrado partidaria de que la misma se produzca a la mayor brevedad posible<sup>506</sup>. Personalmente entendemos que dicha brevedad debe responder a una necesidad de que exista nuevamente estabilidad en el Gobierno y que se supere cuanto antes la situación de un Gobierno que ha perdido la confianza de la Cámara.

Un problema que ha sido tratado por la doctrina que se han dedicado, con especial atención, al estudio de la moción de censura, ha sido aquella situación en la que el Presidente que ha sido objeto de la moción de censura se negara a dimitir voluntariamente. Aquí se pueden observar dos posicionamientos doctrinales diferenciados.

Por un lado estarían quienes consideran que la dimisión formal no sería necesaria, siendo suficiente con el nombramiento del nuevo Presidente del Gobierno, haciendo caso de lo establecido en el Reglamento del Congreso, ya que el mismo en su artículo 178<sup>507</sup> elude

---

<sup>505</sup> Debemos recalcar que el papel del referendante es de obligado cumplimiento, por lo que no cabe ningún tipo de negativa por su parte. Sánchez Agesta, Luis, “Significado y poderes de la Corona en el Proyecto constitucional”, *op. cit.*, p. 101.

<sup>506</sup> De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, *op. cit.*, p. 618.

<sup>507</sup> Artículo 178 del Reglamento del Congreso: «Cuando el Congreso de los Diputados aprobare una moción de censura, su Presidente lo pondrá inmediatamente en conocimiento del Rey y del Presidente del Gobierno. El candidato a la Presidencia del Gobierno incluido en aquella se considerará investido de la confianza de la Cámara, a los efectos previstos en el artículo 99 de la Constitución».

toda referencia a una dimisión<sup>508</sup>, por lo que con este nombramiento nos encontraríamos ante una especie de dimisión implícita, lo cual sería adecuado para solucionar el problema que se ocasionaría de producirse una negativa en la presentación voluntaria de la dimisión.

Otro sector doctrinal, sin embargo, muestra su preferencia por mantener la exigencia de la dimisión explícita, pero en caso de negativa de presentarla, han considerado que el Rey podría emplear un poder de reserva que subyace a su posición y proceder al cese del Presidente del Gobierno sobre el que ha recaído la moción de censura triunfante, aunque ello deba ir acompañado del refrendo correspondiente<sup>509</sup>.

Si bien es cierto que nuestra postura se aproxima más a esta última, se plantea un problema consistente en que el refrendo debería provenir del propio Presidente cesante, el cual, si se niega a la dimisión, poco probable es que refrende su cese. Precisamente por ello este sector doctrinal coincide con SATRÚSTEGUI, para el cual el refrendo puede partir del Presidente del Congreso, justificando esta postura en la utilización de la analogía con el artículo 99.5 CE<sup>510</sup>. Realmente esta es una de las posiciones que resulta más factible en el supuesto de negativa a una dimisión voluntaria, a lo cual hay que advertir la existencia de precedentes puesto que en 1982 el cese del Presidente del Gobierno fue refrendado por el Presidente del Congreso, aunque obviamente no se trataba de un cese relacionado de ninguna manera con una moción de censura, la cual nunca ha sido fructífera en España hasta el día de hoy.

---

<sup>508</sup> Cazorla Pérez, José; Ruiz-Rico López-Lendinez, Juan José y Bonachela Mesas, Manuel, *Derechos, instituciones y poderes en la Constitución de 1978*, op. cit., p. 271.

<sup>509</sup> Virgala Foruria, Eduardo, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, op. cit., p. 265; Sánchez de Dios, Manuel, *La moción de censura*, Publicaciones del Congreso de Diputados, Madrid, 1992, p. 320-321.

<sup>510</sup> Satrústegui, Miguel, “Artículo 101. El cese del gobierno y el Gobierno cesante”, Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, p. 222.

### 4.3.Poner fin a las funciones

Por último, en esta función hay que hablar de la puesta final de las funciones del Presidente. Esto puede producirse por tres razones.

- 1) Por la celebración de elecciones generales.
- 2) Por la pérdida de confianza parlamentaria: cuestión de confianza y moción de censura (artículos 112<sup>511</sup> y 113 CE<sup>512</sup>).
- 3) Dimisión o fallecimiento (artículo 101 de la CE<sup>513</sup>).

Aquí hay que tener presente que todos los supuestos van a provocar una nueva elección del Presidente sobre la base del artículo 99 CE. Todos a excepción de lo que se ha dicho para la moción de censura, lo cual supondría un nombramiento extraordinario<sup>514</sup>.

Debemos señalar en este punto que el Rey nunca cesa al Presidente por voluntad propia, algo que, en nuestro sistema jurídico

---

<sup>511</sup> Artículo 112 CE: «El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados».

<sup>512</sup> Artículo 113 CE: «1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. 2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno. 3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas. 4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones».

<sup>513</sup> Artículo 101 CE: «1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente. 2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno».

<sup>514</sup> Bar Cendón, Antonio, “Artículo 99”, *op. cit.*, p. 148.



actual sería impensable<sup>515</sup>. Lo que sí se ha considerado que podría ocurrir es que, en el supuesto de dimisión del Presidente por su propia voluntad, el Monarca le solicite que reconsidere su postura<sup>516</sup>. Por nuestra parte entendemos que esto es así en un intento de normalizar un cargo público, máxime si se está ante un momento poco idóneo o delicado para el Estado, dado que el Jefe del Estado debe garantizar el normal funcionamiento de las Instituciones.

## **5. Nombramiento y separación de los miembros del Gobierno**

El apartado e) del artículo 62 CE dice que le corresponde al Rey «nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente». En el Anteproyecto de la Constitución<sup>517</sup>, se podía observar esta función, aunque hablando de los Ministros en vez de a los miembros del Gobierno. Ya en el Informe de la Ponencia del Congreso<sup>518</sup> se le da la redacción que se conoce hoy en día.

Pues bien, si en la función anterior conceptualizábamos el Gobierno y nos dedicábamos a hacer referencia a su Presidente, en esta nos toca hablar de los restantes miembros, los cuales van a ser el cargo de Vicepresidente y los Ministros.

Lo primero que debemos mencionar es que, como puede deducirse de todo lo que se ha dicho, el Presidente es el primer miembro del Gobierno que se nombra. Teniendo esto presente, hay que indicar que va a ser precisamente él, quien va a proponer a los demás componentes, existiendo un claro nexo de unión entre el nombramiento de ellos y del Presidente. Podemos afirmar que hay una ausencia de actuación del Parlamento en la elección de los miembros del Gobierno,

---

<sup>515</sup> Astarloa Villena, Francisco, “Artículo 62 (apartados a-e)-Atribuciones del Rey”, *op. cit.*, p. 228.

<sup>516</sup> *Ibidem*.

<sup>517</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

<sup>518</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 82, de 17 de abril de 1978, p. 1626.

y que el Rey simplemente va a nombrarlos formalmente, careciendo de potestad para elegir a las personas que ocupan los cargos<sup>519</sup>. En este sentido, el artículo 2.1.k de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre dice que le corresponde al Presidente del Gobierno «Proponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros», lo cual ha de confrontarse con el artículo 12.2 de la misma norma, según el cual «Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente».

En lo que respecta al cese, cuando hablamos del Presidente se señalaron una serie de situaciones en las que se iba a proceder a su cese, las mismas van a resultar de aplicación a los miembros del Gobierno<sup>520</sup>.

Un asunto que resulta ciertamente interesante es que, en la toma de posesión, los Ministros, juran su cargo ante el Rey. Aunque aquí se hable de juramento, como es aplicable también al resto de parlamentarios, se podrá optar entre jurar o prometer. Este tipo de actos siempre han estado cargados de un fuerte simbolismo religioso, lo cual es completamente acorde con el sentido de un juramento. Sin embargo, la Casa del Rey ha optado por acercarse más a todas las posturas y, por primera vez, en la toma de posesión de octubre del año 2016, se ofreció a quienes prometían en vez de jurar, que se retiraran los elementos

---

<sup>519</sup> Un sector doctrinal ha señalado que a pesar de ser una función de obligado cumplimiento y sin discrecionalidad, es factible que el Rey sugiera nombrar o cesar a alguien en concreto, aunque se advierte también que el Presidente del Gobierno decidirá lo que hacer con la sugerencia del Monarca. En este sentido se ha dicho de forma exacta que «es posible que el Rey pueda sugerir (j) algún nombre tanto para su nombramiento como para su cese, pero atender o no dicha sugerencia queda a la voluntad del Presidente». De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 114.

<sup>520</sup> Alonso de Antonio, Luis, Moret, Vicente y Miranda, Luis Manuel, “Sinopsis del artículo 101”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=101&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

religiosos como son la Biblia o la Cruz dorada, los cuales estaban presentes en el Salón donde se lleva a cabo esta ceremonia<sup>521</sup>.

## **6. Expedición de decretos, conferencia de empleos y concesión de honores y distinciones**

El apartado f) del artículo 62 CE indica que le corresponde al Rey «expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes». Esta previsión se contenía también en el Anteproyecto Constitucional<sup>522</sup> con alguna diferencia nimia de redacción que no afecta a su contenido<sup>523</sup>, siendo establecida la forma definitiva en el Informe de la Ponencia del Congreso<sup>524</sup>.

Dentro de este apartado podemos distinguir varias funciones.

Empezando por la primera, esta sería la expedición de los decretos.

Esta atribución al Rey no es algo nuevo en nuestra historia constitucional, de esta manera podemos observarlo en el artículo 171

---

<sup>521</sup> Redacción, “El protocolo en las tomas de posesión”, *Diario La Vanguardia*, 2 de febrero de 2015.

<sup>522</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

<sup>523</sup> Concretamente nos referimos a la falta de la partícula “el” en «acordados en el Consejo de Ministros», así como en vez «honores y distinciones», se establecía «honores o distinciones».

<sup>524</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 82, de 17 de abril de 1978, p. 1626.

de la Constitución de 1812<sup>525</sup>, en el 47.1 de la Constitución de 1837<sup>526</sup>, en el 45.1 de la de 1845<sup>527</sup>, en el 75 de la de 1869<sup>528</sup> o en el 54.1 de la de 1876<sup>529</sup>.

Como puede verse, en el precepto vigente en la actualidad, se hace alusión al Consejo de Ministros en vez de al Gobierno. Esto nos lleva a plantearnos si nos encontramos ante lo mismo. Este tema ha sido bastante discutido por la doctrina. SANTAMARÍA PASTOR ha afirmado que existe una «identidad material entre los conceptos de Gobierno y de Consejo de Ministros. Sin necesidad de aludir ahora a la práctica constitucional constante, resulta notorio que la CE otorga un significado idéntico a ambas expresiones, las cuales se emplean alternativamente por razones puramente estilísticas; a lo sumo, quizá, la fórmula Consejo de Ministros parece utilizarse, en ocasiones, para aludir a las reuniones o sesiones de trabajo que el Gobierno celebra»<sup>530</sup>. En esta misma línea se ha pronunciado SANTAOLALLA LÓPEZ al considerar que se trata de dos formas de referirse a un órgano. No obstante, considera este autor que si bien esto es así, podría no serlo,

---

<sup>525</sup> Artículo 171.1: «Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes: Primera. Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes».

<sup>526</sup> Artículo 47.1: «Además de las prerrogativas que la Constitución señala al Rey, le corresponde: Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes».

<sup>527</sup> Artículo 45.1: «Además de las prerrogativas que la Constitución señala al Rey, le corresponde: 1. Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes».

<sup>528</sup> Quizá esta sea la más diferente a las demás al hacer referencia únicamente a reglamentos y no a decretos. Artículo 75: «Rey corresponde la facultad de hacer reglamentos para el cumplimiento y aplicación de las leyes, previos los requisitos que las mismas señalen».

<sup>529</sup> Artículo 54.1: «Corresponde además, al Rey: Primero. Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes».

<sup>530</sup> Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “Gobierno y Administración: una reflexión preliminar”, *Documentación Administrativa*, N° 215, 1988, p. 72.

siendo posible que la composición del Gobierno se vea modificada en una ley<sup>531</sup>.

En el lado contrario y siendo también nuestra posición, nos encontramos a MURILLO DE LA CUEVA, quien ha indicado que el Consejo de Ministros es un órgano que forma parte del Gobierno<sup>532</sup>. Parece que en esta posición se sitúan DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, quienes hacen alusión específica a los Secretarios de Estado presentes en el Gobierno pero no en el Consejo de Ministros, además señalan que en su actuación, a la hora de elaborar ante proyectos de ley, el Consejo de Ministros lo aprobará entendiéndose como una “instancia” dentro del Gobierno, siendo este un órgano complejo<sup>533</sup>.

De cualquier modo, la expedición por parte del Monarca es un requisito necesario para la validez de los mencionados decretos.

A pesar de que se trata de una función del Monarca que es fácilmente entendible, creemos imprescindible saber a qué se refiere la Constitución cuando habla de “expedir”. Este término proviene del vocablo latino “expedire”. El *Diccionario de la Lengua Española* nos ofrece distintas acepciones del mismo<sup>534</sup>. De todas las ofrecidas, las que aquí nos interesan son dos. Por un lado se dice que expedir es «Despachar, extender por escrito, con las formalidades acostumbradas, bulas, privilegios, reales órdenes» y por otro que se trata de «Pronunciar un auto o decreto». En esta última definición puede verse como el propio *Diccionario* relaciona la expedición con los decretos. Debemos aclarar que la expedición de un decreto se asemeja bastante a la sanción de una ley aunque cambia la forma. Así, sí bien es cierto que con esta última se veía una fórmula concreta que se ha utilizado en la práctica

---

<sup>531</sup> Santaolalla López, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editorial nacional, Madrid, 1984, p. 218.

<sup>532</sup> Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Consejo de Ministros”, en Encinal, Juan (coord.), *Diccionario del Sistema Político Español*, Akal, Madrid, 1984, p. 378.

<sup>533</sup> De Esteban, Jorge y López Guerra, Luis, *El régimen constitucional español Vol. 2*, Labor Universitaria, Barcelona, 1983, p. 140.

<sup>534</sup> Real Academia Española, “Voz: expedir”, *op. cit.*

de manera general, en el caso del decreto va a estar firmado por el Rey, sin existir ninguna otra formalidad. En la práctica podemos decir que, la peculiaridad, simplemente es de semántica, de tal manera que la ley se sanciona y el decreto se expide, marcando un acto distinto para acentuar la diferencia en el texto, ya que la primera proviene del Parlamento y el segundo no.

Hay que aclarar que esta función del Monarca no se va a extender a los decretos autonómicos, sino únicamente a aquellos que emanen del Consejo de Ministros.

Llegados aquí, podemos señalar que esta competencia no es exclusiva del ordenamiento jurídico español. Si echamos la vista al Derecho Comparado, existen previsiones similares en algunos Textos Constitucionales. Así, por ejemplo, se puede observar, hablando de proclamación en vez de expedir, en el artículo 7 de la Constitución Japonesa entre los actos de Estado que se atribuyen al *Tennō*<sup>535</sup>.

Algo a tener en cuenta, es que no se ha establecido un plazo temporal para que se produzca la expedición real, lo cual, como hemos tenido ocasión de comprobar, si está recogido para las leyes<sup>536</sup>. Entendemos con LAFUENTE BALLE que el plazo para esta expedición debe ser inferior a los 15 días que se da para aquellas, dado que se trata de una norma jerárquicamente inferior a la norma legal<sup>537</sup>.

La segunda función no es otra que conferir empleos civiles y militares. Esta atribución real tampoco resulta novedosa en nuestro derecho histórico. Así podemos encontrarla en el artículo 171.5 de la

---

<sup>535</sup> Artículo 7: «Promulgación de enmiendas a la Constitución, leyes, decretos del Gabinete y tratados». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 153.

<sup>536</sup> Artículo 91 CE: «El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación».

<sup>537</sup> Lafuente Balle, José María, “Artículo 62 (apartados f-j). Atribuciones del Rey”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, p. 238.

Constitución de 1812<sup>538</sup>, en el 47.9 de la de 1837<sup>539</sup>, en el 45.9 de la de 1845<sup>540</sup>, en el 73.2 de la de 1869<sup>541</sup> y en el 54.8 de la de 1876<sup>542</sup>.

Lo primero que hay que señalar es que, si bien tradicionalmente podía observarse una mayor discrecionalidad en esta potestad real, la realidad es que a día de hoy, únicamente en lo que se refiere al Personal de la Casa del Rey<sup>543</sup> va a poder decidir el Monarca plenamente, ya que el acceso al resto de empleos civiles y militares va a estar determinado en la ley.

Esto también es habitual en Derecho comparado, como puede verse, por ejemplo, en el artículo 35 de la Constitución de Luxemburgo<sup>544</sup> o en el artículo 107 de la Constitución de Bélgica<sup>545</sup>.

---

<sup>538</sup> Artículo 171.5: «Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes: Quinta. Proveer todos los empleos civiles y militares».

<sup>539</sup> Artículo 47.9: «Además de las prerrogativas que la Constitución señala al Rey, le corresponde: Nombrar todos los empleados públicos y conceder honores y distinciones de todas clases, con arreglo a las leyes».

<sup>540</sup> Artículo 45.9: «Además de las prerrogativas que la Constitución señala al Rey, le corresponde: 9º. Nombrar todos los empleados públicos y conocer honores y distinciones de todas clases, con arreglo a las leyes».

<sup>541</sup> Artículo 73.2: «Además de las facultades necesarias para la ejecución de las leyes, corresponde al Rey: 2º. Conferir los empleos civiles y militares con arreglo a las leyes».

<sup>542</sup> Artículo 54.8: «Corresponde además, al Rey: Octavo. Conferir los empleos civiles, y conceder honores y distinciones de todas clases, con arreglo a las leyes».

<sup>543</sup> Artículo 65.2 CE: «El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa».

<sup>544</sup> Artículo 35: «El Gran Duque conferirá los empleos civiles y militares, conforme a la ley, y salvo las excepciones establecidas por ella». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 174.

<sup>545</sup> Artículo 107: «El Rey confiere los grados militares. Nombrará los cargos de administración general y de relaciones exteriores, salvo las excepciones establecidas por las leyes. No podrá nombrar otros cargos salvo en virtud de



Por lo que se refiere a la concesión de honores y distinciones, aquí nuevamente nos encontramos con lo que podemos denominar una atribución clásica al Jefe del Estado en nuestro derecho histórico, viéndose en el artículo 171.7 de la Constitución 1812<sup>546</sup>, en el 47.9 de la de 1837, el 45.9 de la de 1845<sup>547</sup>, el 73.3 de la de 1869<sup>548</sup> o el 54.8 de la de 1876. También en derecho comparado se puede observar, por ejemplo, en el artículo 23 de la Constitución de Noruega<sup>549</sup>, en el artículo 113 de la Constitución de Bélgica<sup>550</sup>, en el artículo 16 de la

---

disposición expresa de una ley». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 133.

<sup>546</sup> Artículo 171.7: «Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes: Séptima. Conceder honores y distinciones de toda clase, con arreglo a las leyes».

<sup>547</sup> Tanto en la Constitución de 1837 como en la de 1845 fueron ya nombrados al hablar de los empleos conferidos por el Rey, ya que ambos Textos realizan una regulación conjunta, sucediendo también en la de 1876.

<sup>548</sup> Artículo 73.3: «Además de las facultades necesarias para la ejecución de las leyes, corresponde al Rey: 3. Conceder en igual forma honores y distinciones».

<sup>549</sup> Artículo 23: «El Rey puede otorgar distinciones a quien le plazca, como premio a servicios distinguidos, y estas distinciones deberán ser anunciadas públicamente, pero ninguna de estas órdenes o condecoraciones podrá conferir título o rango que no corresponda a cada función. La distinción no exime a nadie de los deberes comunes y gravámenes de los ciudadanos, ni otorga ninguna preferencia para el acceso a altos cargos en el Estado. Los altos funcionarios honorablemente relevados de su cargo, siguen ostentando el título y rango de las funciones de su cargo. Esto no es aplicable, sin embargo, a los Miembros del Consejo de Estado y a los Secretarios de Estado. De ahora en adelante, no podrá otorgarse a nadie ningún privilegio hereditario, personal o mixto». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., pp. 189-190. (A pesar de que el precepto en cuestión ha sido objeto de enmienda con posterioridad a la publicación de la obra de donde se extrae la traducción, dicha enmienda ha sido relativa a temas lingüísticos sin alterar el contenido del artículo).

<sup>550</sup> Artículo 113: «tendrá el derecho de conferir títulos de nobleza, sin poder jamás atribuirles privilegio alguno». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio

Constitución de Mónaco<sup>551</sup>, o en el artículo 40 de la Constitución de Luxemburgo<sup>552</sup>.

Esta concesión debe hacerse con arreglo a la ley. Tal y como ha señalado LAFUENTE BALLE, esta sujeción legal no es óbice para que el Rey no goce de una importante discrecionalidad en esta función. Este autor la justifica de forma impecable en tres argumentos<sup>553</sup>. El primero es que no se ha mermado en la ley la capacidad del Rey al no reforzar los criterios necesarios para realizar la concesión. El segundo sería que la Administración no interviene en esta competencia. El tercero es que esta función tiene una carga simbólica, lo cual es parejo al papel del Rey como símbolo.

Este último autor citado ha destacado que, el Tribunal Constitucional ha querido destacar la discrecionalidad del Rey en su Sentencia 27/1982, de 24 de mayo<sup>554</sup>. Sin embargo, a su juicio, se vulnera lo establecido en el ordenamiento jurídico constitucional

---

y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 133.

<sup>551</sup> Artículo 16: «El Príncipe conferirá las órdenes, títulos y demás distinciones». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 178.

<sup>552</sup> Artículo 40: «El Gran Duque tiene derecho a conferir títulos de nobleza, sin poder nunca dotarles de privilegio alguno». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 174.

<sup>553</sup> Lafuente Balle, José María, “Artículo 62 (apartados f-j). Atribuciones del Rey”, op. cit., p. 241.

<sup>554</sup> «El ser noble, entendiendo por tal, al menos a los efectos del recurso presente, el poseer un título nobiliario, es un hecho admitido por el ordenamiento jurídico actual, que ampara constitucionalmente su concesión por el Rey a cualquier español (arts. 62 f) y 14 de la C. E.) como acto de gracia o merced en cuanto a la decisión última, pero en todo caso «con arreglo a las Leyes»; que contiene normas sobre su rehabilitación, transmisión y caducidad, y que protege el uso de los títulos y persigue la usurpación o el uso de títulos por quienes no tengan derecho a ellos». Fundamento Jurídico 2.

relativo al refrendo y la potestad ejecutiva del Gobierno, a quien le corresponde esta concesión en su ejercicio efectivo<sup>555</sup>.

Dicho esto, dentro de la concesión de honores y distinciones resulta inevitable mencionar los Títulos nobiliarios.

La forma de otorgamiento de los mismos es mediante Real Decreto que será publicado en el *Boletín Oficial del Estado*.

En el año 2015, casi un año después de la proclamación del Rey Felipe VI, tras la abdicación de su padre, Don Juan Carlos I, se produce en España un hecho sin precedentes desde la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, siendo este la revocación del uso del Título de Duquesa de Palma a la infanta Doña Cristina de Borbón. Si bien es cierto que este suceso puede tener una importante repercusión a nivel social, jurídicamente no deja de ser menos relevante. Esta actuación se lleva a cabo mediante el Real Decreto 470/2015, de 11 de junio. Si prestamos atención a nuestra Ley Superior, podemos observar cómo se da la facultad de conceder honores y distinciones, pero nada se dice acerca de la facultad de despojar a alguien de los mismos. Es por ello que, acudiendo a la norma reguladora del título en cuestión, el Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre títulos, tratamientos y honores de la Familia Real, se indica en el artículo 6 lo siguiente: «El uso de títulos de nobleza, pertenecientes a la Casa Real, solamente podrá ser autorizado por el titular de la Corona a los miembros de su familia. La atribución del uso de dichos títulos tendrá carácter graciable, personal y vitalicio».

De este precepto, *a priori*, podemos considerar que los Títulos se otorgan con carácter vitalicio, lo cual impediría su revocación, sin embargo, a nuestro juicio, la redacción de este precepto puede dar lugar a equívoco. Decimos esto porque, en primer lugar, nos encontramos con que se nos dice claramente que el uso solo puede ser autorizado por el titular de la Corona. Creemos que si esto es así, y una persona tiene encomendada la posibilidad de autorizar un uso, también resulta lógico

---

<sup>555</sup> Lafuente Balle, José María, “Artículo 62 (apartados f-j). Atribuciones del Rey”, *op. cit.*, pp. 241-242.

que sea también quien puede retirar la autorización<sup>556</sup>. Sumado a esto, y apoyando nuestra interpretación, vemos que se indica la característica “graciable” de la atribución. Si acudimos al *Diccionario de la Lengua Española*<sup>557</sup>, vemos que esta palabra aparece definida de la siguiente manera «que se puede otorgar graciosamente, sin sujeción a precepto». Pues bien, sabiendo esto, y para evitar cualquier problema analítico respecto del carácter vitalicio, ofrecemos la siguiente exégesis: la atribución del uso del título le corresponde hacerlo al titular de la Corona, que lo hará a su propio juicio y con carácter permanente salvo que quien tenga atribuido el papel de concesor decida revocar su decisión<sup>558</sup>.

## **7. Asuntos de Estado y la Presidencia de las sesiones del Consejo de Ministros**

El apartado g del artículo 62 CE establece la función regia de «Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno». En el Anteproyecto Constitucional<sup>559</sup> existía una diferencia notoria respecto de la dicción finalmente aprobada, y es que se establecía que era el Presidente del Gobierno el que iba a informar, junto con ello se hacía referencia a la necesidad en vez de a la oportunidad en relación a presidir el Consejo de Ministros. Concretamente rezaba: «Corresponde al Rey: Presidir el Consejo de Ministros cuando ello sea necesario y ser informado por el

---

<sup>556</sup> En este sentido resulta resaltable que el Real Decreto aparece en primera persona diciendo “He decidido”.

<sup>557</sup> Real Academia Española, “Voz: graciable”, *op. cit.*

<sup>558</sup> En este sentido, por concesor no nos referimos a la persona que lo haya concedido de forma efectiva, sino a quien tenga dicha potestad, sabiendo que al estar en una Monarquía Parlamentaria, la Carta Magna se lo atribuye a su titular. En el ANEXO IV se establece una relación de los títulos concedidos en la etapa constitucional vigente.

<sup>559</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

Presidente del Gobierno de los asuntos de Estado». En el Informe de la Ponencia del Congreso<sup>560</sup> se vislumbra muy cerca la redacción actual, con la única salvedad relativa al mantenimiento de presidir el Consejo de Ministros «cuando lo estime necesario», aunque en lo restante igual que en la redacción constitucional actual, la cual se verá en el Dictamen de la Comisión del Congreso<sup>561</sup>.

Lo primero que hay que indicar en relación con esta competencia es que no existe ningún tipo de antecedente dentro de nuestro derecho constitucional histórico.

Dicho esto, hay que señalar, de forma necesaria, quiénes son los sujetos a los que afecta esta previsión. En este sentido, resulta evidente que el Rey es el titular y sujeto activo de este derecho a ser informado, mientras que los informadores serían los sujetos pasivos que deben cumplir con el mandato impuesto por el Constituyente<sup>562</sup>.

Advertimos que nos hemos referido a informadores sin hacer referencia expresa a los mismos. Esto no ha sido un descuido, sino que se ha realizado a conciencia. En la doctrina constitucional no existe una postura unánime en torno a la determinación de quién debe cumplir con este cometido.

Si leemos con atención el precepto, vemos como hay una mención al Presidente del Gobierno al final, pero esta alusión parece centrarse exclusivamente a lo relativo a presidir las sesiones del Consejo de Ministros.

A su vez, resulta obvio que el Presidente del Gobierno es un pilar básico en los asuntos de Estado, siendo un sujeto pasivo

---

<sup>560</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 82, de 17 de abril de 1978, p. 1626.

<sup>561</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 121, de 1 de julio de 1978, p. 2601.

<sup>562</sup> Sobre ello se ha considerado que cuando nos encontramos en un régimen monárquico, la posición que ocupa el Monarca, de permanencia, neutralidad y también respecto de su formación, provoca que pueda considerársele como aquella persona que va a poseer la información más exacta y precisa. Papell, Antonio, *La Monarquía española y el derecho constitucional europeo*, op. cit., p. 83.

imprescindible, pero ¿realmente es el único que puede informar sobre estos temas?.

Desde nuestro punto de vista, la respuesta ha de ser negativa. Creemos que el Rey podrá consultar a quien crea conveniente según el asunto de que se trate<sup>563</sup>.

Ahora bien, cuestión diferente reside en la determinación de que se considera asunto de Estado.

---

<sup>563</sup> En este sentido PAPELL ha comentado que «el derecho a ser informado abarca una recepción múltiple de datos de fuentes diversas, pero queda institucionalmente materializado en la práctica por medio de las audiencias oficiales que el Rey concede al Presidente del Gobierno, a los Ministros y a los altos mandatarios civiles y militares» (Papell, Antonio, *La Monarquía española y el derecho constitucional europeo*, op. cit., p. 83). TORRES DEL MORAL ha considerado que esta facultad se convierte en una obligación que afecta de forma especial al Gobierno pero también a los demás poderes públicos (Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., 528). También así se ha pronunciado MARTÍNEZ SOSPEDRA, quien hace alusión a las autoridades públicas y dentro de ellas, de forma especial al Gobierno (Martínez Sospedra, Manuel, *Aproximación al Derecho Constitucional Español*, Fernando Torres Editor, Valencia, 1980, p. 133). Por su parte, BELDA PÉREZ-PEDRERO señala que parece correcto que la información pueda provenir de otros organismos diferentes al Gobierno, si los necesita para cumplir con sus funciones, aunque el propio autor advierte que, desde su punto de vista, lo más lógico en estos supuestos sería que el Rey solicite los datos que quiera al Gobierno y este se los consiga. Concretamente dice: «Así, no parece lógico que se le negasen [al Rey] otros informes desde órganos del Estado o de entes territoriales, si se necesitaran para el cumplimiento de sus funciones: por ejemplo, ante una visita a una Comunidad Autónoma, el disponer de los correspondientes datos sociales y económicos para preparar el Real viaje, o ante la apertura del Año Judicial, pulsar la opinión del Presidente del Consejo del Poder Judicial, etc. Lo que no es muy claro, es que el Rey pueda dirigir directamente pidiendo informes concretos hacia responsables territoriales o de otros poderes, siendo más lógico que si lo que desea es necesario para el ejercicio de sus funciones y se refiere a una atribución concreta, se dirija al Gobierno y este, mediante los cauces de colaboración entre Administración General del Estado y los demás poderes constitucionales o territoriales, le facilite lo que demande. El Gobierno es el órgano director de la política estatal y el óptimo canalizador de estas relaciones con el Rey». Belda Pérez-Pedrero, Enrique, “Artículo 62”, op. cit., p. 1285.



Si analizamos las palabras de forma individualizada, nos encontramos con que, según el *Diccionario de la Lengua Española*, “asunto” es la «materia de que se trata»<sup>564</sup> y “Estado” sería «País soberano reconocido como tal en el orden internacional, asentado en un territorio determinado y dotado de órganos de gobierno propios», «forma de organización política, dotado de poder soberano e independiente que integra la población de un territorio» o «conjunto de poderes y órganos de gobierno de un país soberano»<sup>565</sup>.

Dada la inexistencia de un listado que indique cuales son los asuntos de Estado y cuáles no, y atendiendo a las acepciones facilitadas, podemos decir que estos son aquellos correspondientes a materias que afectan, bien a los poderes o bien a la población.

Sin embargo, creemos que lo que acaba de decirse debe ser matizado, y es que esto supone que dentro de la categorización de asunto de Estado, pueden entrar todos esos temas. Cosa distinta es que efectivamente se consideren así. Entendemos que, por sí misma, la expresión reviste una señal de importancia, por lo que quedan no parece referirse a aquellos temas que se consideran “pequeña política”<sup>566</sup>. Por su parte, SÁNCHEZ AGESTA, señala que no existe una reserva informativa al Rey, estando presente, sin ningún tipo de dudas, en aquellos actos en los que el Rey participa<sup>567</sup>. No obstante, aun dicho esto, seguimos ante un concepto indeterminado, y es que hay temas que pueden resultar carentes de importancia para algunos sectores, y tremendamente importantes para otros. Con ello y dado que el Rey es, como ya hemos señalado, el titular del derecho, es el Monarca el que parece que va a decidir qué asunto entra dentro de esta categorización. En este sentido LAFUENTE BALLE, ha señalado que en caso de discrepancias entre el Rey y el Presidente del Gobierno en torno a

---

<sup>564</sup> Real Academia Española, “Voz: asunto”, *op. cit.*

<sup>565</sup> Real Academia Española, “Voz: estado”, *op. cit.*

<sup>566</sup> Alzaga Villaamil, Oscar, *Derecho Político Español según la Constitución Española de 1978 Vol I*, *op. cit.*, p. 458.

<sup>567</sup> Sánchez Agesta, Luis, “La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p. 17.



decidir si un asunto tiene la importancia de ser categorizada como asunto de Estado, considera que debe prevalecer la postura del Rey, opinión con la que nosotros coincidimos. En sus propias palabras no resultaría lógico «que en Presidente del Gobierno negase la información de un asunto alegando precisamente su poca importancia»<sup>568</sup>.

En lo que se refiere a presidir las sesiones del Consejo de Ministros, desde nuestra óptica, esta segunda parte del apartado es la prueba de que no únicamente el Presidente del Gobierno puede informar, ya que aquí mismo se habla del Consejo de Ministros. No obstante, a parte de ellos, también creemos que otros como la oposición podría ser recabada por el Rey para conocer del asunto mediante todos los puntos de vista.

Debemos aclarar que en esta facultad de presidir las sesiones del Consejo de Ministros, tal y como se deduce de la literalidad del precepto constitucional, va a ser requisito indispensable que confluyan dos voluntades para que se lleve a cabo, la del Presidente del Gobierno que será quien le solicite que realice esta presidencia, y la del propio Rey que deberá aceptar si lo considera oportuno. Por lo que no solo es suficiente con que quiera presidirlas el Monarca para que ello suceda, sino que debe ser solicitado por el Presidente del Gobierno, o lo que es lo mismo, el Presidente debe estar de acuerdo en que el Rey presida la sesión, sucediendo lo mismo si el Presidente realiza la petición, a la cual debe acompañarle una oportunidad estimada por el Rey.

En Derecho comparado puede observarse esta función, por ejemplo, en el artículo 3 del Capítulo V de la Constitución de Suecia, precepto que recoge, junto con la presidencia del Consejo de Ministros, la obligación de mantener informado al Monarca<sup>569</sup>; o en el artículo

---

<sup>568</sup> Lafuente Balle, José María, “Artículo 62 (apartados f-j). Atribuciones del Rey”, *op. cit.*, p. 244.

<sup>569</sup> Artículo 3 del Capítulo V: «El Primer Ministro mantendrá informado al Jefe de Estado sobre los asuntos del Reino. El Gobierno se reunirá en Consejo de Ministros bajo la presidencia del Jefe de Estado cuando sea necesario. El Jefe de Estado consultará al Primer Ministro antes de emprender un viaje al extranjero». Traducción propia.

17.1 de la Constitución de Dinamarca, en la que se prevé la asistencia de la persona heredera a las reuniones del Consejo de Ministros cuando tenga mayoría de edad y que la presida como regla general<sup>570</sup>.

## 8. Mando Supremo de las Fuerzas Armadas

La letra h) del artículo 62 CE indica que al Rey le va a corresponder «el mando supremo de las fuerzas armadas». En el Anteproyecto Constitucional<sup>571</sup> ya encontrábamos esta previsión con la misma redacción, manteniéndose hasta la aprobación definitiva de forma idéntica.

Esta función ha sido categorizada como una de las más importantes y discutidas desde el punto de vista doctrinal, siendo una de las competencias de la Corona que más ha atraído la atención de los estudiosos del derecho constitucional<sup>572</sup>. Hay que tener en cuenta que SÁNCHEZ AGESTA ha indicado que esta función real «son facultades específicamente atribuidas al Rey y que, sin embargo, están unidas a las facultades del Gobierno, no solo por el refrendo, sino por otros preceptos»<sup>573</sup>. Es por ello que no puede interpretarse que, por ejemplo,

---

<sup>570</sup> Artículo 17.1: «1. La reunión de los Ministros constituye el Consejo de Ministros, al que asistirá el heredero al trono cuando sea mayor de edad. El Rey ostentará la presidencia, salvo en el caso previsto en el artículo 8 y en los casos en que el poder legislativo hubiera investido al Consejo de Ministros de las atribuciones de la Regencia en virtud del artículo 9». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 138.

<sup>571</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

<sup>572</sup> Cotino Hueso, Lorenzo, “A vueltas sobre el binomio Rey y Fuerzas Armadas tras la guerra de Irak y la nueva legislación de defensa”, en Gómez Sánchez, Yolanda (coord.), *XXV años de Monarquía Parlamentaria*, Sanz y Torres, Madrid, 2006, p. 227.

<sup>573</sup> Sánchez Agesta, Luis, “La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978”, op. cit., p. 16.

sea el Rey el que dirija la defensa del Estado, ni la Administración militar, puesto que esta función pertenece al Gobierno<sup>574</sup>.

Su atribución al Jefe del Estado no es extraña en nuestro derecho histórico. Así, nos encontramos, a modo de precedentes, el artículo 171.8 de la Constitución de 1812<sup>575</sup>, 47.5 de la de 1837<sup>576</sup>, 45.5 de la de 1845<sup>577</sup>, el 70 de la de 1869<sup>578</sup>, 52 de la de 1876<sup>579</sup>.

Lo primero que hay que plantearse es de lo que estamos hablando cuando hacemos referencia a las Fuerzas Armadas. El artículo 8 CE<sup>580</sup> es el que se encarga de su constitucionalización. Este precepto ha resuelto, sin duda, uno de los grandes problemas que existían a la hora de elaborar la Constitución, situando a los militares al servicio de

---

<sup>574</sup> Artículo 97 CE: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes».

<sup>575</sup> Artículo 171.8: «Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes: Octava. Mandar los ejércitos y armadas y nombrar los generales».

<sup>576</sup> Artículo 47.5: «Además de las prerrogativas que la Constitución señala al Rey, le corresponde: Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga».

<sup>577</sup> Artículo 45.5: «Además de las prerrogativas que la Constitución señala al Rey, le corresponde: Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga».

<sup>578</sup> Artículo 70: «El Rey dispone de las fuerzas de mar y tierra, declara la guerra, y hace y ratifica la paz; dando después cuenta documentada a las Cortes».

<sup>579</sup> Artículo 52: «Tiene el mando supremo del Ejército y Armada, y dispone de las fuerzas de mar y tierra».

<sup>580</sup> Artículo 8 CE: «1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. 2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución».

los ciudadanos y bajo la dirección del Gobierno<sup>581</sup>. En lo que respecta a sus funciones o misiones, estas se encuentran delimitadas en el precepto cuando señala que deben «garantizar la soberanía e independencia» del país y «defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional».

Hay que tener presente que la palabra unidad no es empleada por la propia Constitución para hacer referencia a las misiones, sin embargo, hay que entenderla incluida ya que se nombra el ordenamiento constitucional, siendo uno de sus principios el de unidad<sup>582</sup>. Esto cuadra perfectamente con la colocación del Rey como mando supremo de las Fuerzas Armadas, al ser el Monarca el símbolo de unidad y permanencia del Estado<sup>583</sup>. Es por ello que, tras esta breve introducción al tema, debemos tratar el papel del Jefe del Estado en esta función.

Comenzamos por indicar que, dando cumplimiento al apartado segundo del artículo 8 CE, referido a la creación de una Ley Orgánica, se aprobó la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar. A día de hoy dicha

---

<sup>581</sup> Cuando se elabora la Constitución existen cinco problemas básicos. El establecimiento de un elenco de derechos y libertades fundamentales, el encaje de la Monarquía Parlamentaria, el tema de la religión, el problema territorial y los militares. Blanco Valdés, Roberto Luis, *La Constitución de 1978*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, p. 27.

<sup>582</sup> Es por ello que, a pesar de tratarse de misiones que pueden parecer un *numerus clausus*, se puede interpretar de forma amplia.

<sup>583</sup> SÁNCHEZ AGESTA ha afirmado que las misiones del artículo 8 CE «parecen vinculadas al carácter de símbolo de la unidad y permanencia del Estado, árbitro y moderador de las instituciones, que atribuye la Constitución a la función regia». Sánchez Agesta, Luis, *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1980, p. 239. También puede verse como SÁNCHEZ DE LA TORRE relaciona el simbolismo de la unidad del Monarca con las Fuerzas Armadas. Sánchez de la Torre. Sánchez de la Torre, Ángel “¿Es posible que haya algún tipo de responsabilidad jurídica en conductas de don Juan Carlos I, en cuanto Rey?”, en Sánchez de la Torre, Ángel y Hoyo Sierra, Isabel Araceli (eds.), *¿Por qué se es responsable jurídicamente?*, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 349-351.

norma se encuentra derogada en virtud de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de Defensa Nacional<sup>584</sup>.

Esta norma, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de Defensa Nacional, establece que la política de Defensa Nacional va a tener como finalidad «la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España»<sup>585</sup>.

Esta norma es sumamente importante y en los artículos del 3 al 8 se establecen las atribuciones a los poderes del Estado. Así aparecen los siguientes:

- 1) La Corona, recalándose las previsiones constitucionales de mando Supremo de las Fuerzas Armadas así como las demás funciones que le atribuyan la propia Constitución y las leyes.
- 2) Las Cortes Generales, en relación a los Tratados y Convenios internacionales en la autorización previa para prestar el consentimiento del Estado para obligarse, recalándose los de carácter militar; en la declaración de guerra o de paz; en lo

---

<sup>584</sup> A su vez, es preciso recordar que, conjuntamente a la Constitución, se elaboró una norma en relación con la materia, la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, donde se van a aprobar las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, aunque la misma se encuentra igualmente derogada en la actualidad. Concretamente fue derogada en virtud de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre de la carrera militar, y de forma definitiva por la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas.

<sup>585</sup> Ya en la antigua normativa, la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, en su artículo 2 se establecía de manera similar a lo actual que la defensa nacional tenía por finalidad «garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de los dispuesto en el art. 97 de la Constitución».

relativo a su labor legislativa en políticas de defensa y en créditos presupuestarios; también en lo que concierne a su papel controlador del Gobierno. Al mismo tiempo se hace hincapié en el papel del Congreso de los Diputados en lo relativo a la autorización previa a la participación, siempre conforme a la ley, de las Fuerzas Armadas en aquellas misiones que sean fuera del territorio nacional.

- 3) El Gobierno y su labor en política de defensa y ejecución de la misma, así como la dirección de la Administración militar y el acuerdo de participación de las Fuerzas Armadas en misiones que se lleven a cabo fuera del territorio nacional.
- 4) El Presidente del Gobierno, a quien le corresponde la dirección de la política de defensa así como la fijación de sus objetivos, la gestión de situaciones de crisis y la dirección estratégica de las operaciones militares cuando se dé el uso de la fuerza.
- 5) Ministro de Defensa, quien se encarga de desarrollar y ejecutar la política de defensa.
- 6) El Consejo de Defensa Nacional. Se trata de un órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en lo relativo a la materia de defensa. Este órgano va a poder actuar bien en pleno o bien como consejo asesor. El pleno lo forman el Presidente del Gobierno, Vicepresidentes, Ministro de Defensa, Ministro del Interior, Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Ministro de Economía y Hacienda, Jefe del Estado Mayor de la Defensa, Jefes de los Estados Mayores del Ejército de Tierra, de Aire y de la Armada, Jefe de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. El Consejo ejecutivo lo forma el Presidente del Gobierno, el Ministro de Defensa, Ministro del Interior, Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, y el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Asimismo el resto de miembros del Gobierno van a poder ser convocados en atención a la naturaleza de los asuntos que se vayan a tratar tanto en el Pleno como en el Consejo



Asesor. Hay que tener presente que se prevé, que a propuesta del Presidente del Gobierno, el Consejo de Defensa Nacional informará en pleno al Rey, el cual cuando asista a las sesiones del Consejo lo presidirá<sup>586</sup>.

Por lo tanto se puede observar como el Rey no solo aparece como mando supremo de las Fuerzas Armadas, sino que también se le relaciona al Consejo de Defensa Nacional. Se ha señalado, que la atribución regia del Ejército puede suponer una reducción de los poderes del Parlamento, pero al mismo tiempo puede implicar una neutralidad política asegurando la estabilidad<sup>587</sup>. JIMÉNEZ Y JIMÉNEZ ha afirmado que, el hecho de que el Rey sea el más alto mando de las Fuerzas Armadas, no va a ser otra cosa que una muestra de la sujeción de las mismas al Estado<sup>588</sup>.

En lo que respecta a la doctrina, se ha puesto de manifiesto la división de opiniones relativas a esta función del Rey. Así, uno de los aspectos más discutidos en torno a este mando supremo que la Carta Magna atribuye a nuestro Jefe del Estado, es si se trata de una función meramente simbólica o bien estamos ante una competencia efectiva. Respecto de este asunto veremos a continuación las posiciones que optan por un simbolismo de la función regia; aquellas que se sitúan en un terreno más ecléctico, y las que hablan de un poder residual del Rey cuando nadie legitimado pueda ejercer la actuación. Adelantamos que esta última es en la que nos situamos, la cual procederemos a justificar con el análisis de la situación vivida en España el 23 de febrero de 1981.

---

<sup>586</sup> Respecto de esto también se puede confrontar el Real Decreto 1310/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el régimen de funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional y la composición y funciones de la Comisión Interministerial de Defensa.

<sup>587</sup> De Otto, Ignacio, “El mando supremo de las fuerzas armadas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 25, 1988, p. 15.

<sup>588</sup> Jiménez y Jiménez, Francisco, *Introducción al Derecho Penal militar*, Civitas, Madrid, 1987, p. 29.



Como punto de partida nos encontramos con TORRES DEL MORAL<sup>589</sup>, quien, en referencia al posible poder efectivo que pueda atribuírsele al Monarca ante su deber de guardar la Constitución, sostiene que «El Rey hace guardar la Constitución no por cualquier medio, sino con los que la propia Constitución le habilita. Y ese mando supremo de las Fuerzas Armadas ha de ejercerse, asimismo, de modo constitucional, es decir, con refrendo; y precisamente con refrendo gubernamental, pues es el Gobierno el órgano que, por mandato constitucional, dirige la política, toda la política, y por tanto, también la defensa, así como la administración militar».

Recalcando el papel del Ejecutivo se encuentra ARAGÓN REYES, quien ha indicado que la posición coherente con el sistema monárquico establecido por la Constitución es que la atribución al Rey presenta un carácter simbólico, siendo el Gobierno quien se encarga tanto de la Administración militar como de la defensa y, por lo tanto, no siendo factible sostener una postura consistente en aceptar que el Rey pueda dar órdenes de forma libre a las Fuerzas Armadas<sup>590</sup>.

FREIXES SANJUÁN ha afirmado que con la Constitución Española de 1978, se produce una transformación del poder genuino que tradicionalmente tenía la Corona en relación a las Fuerzas Armadas en una función simbólica, siendo el Gobierno quien tiene encomendado tanto la facultad de dirigir la política de defensa como el mando de las Fuerzas Armadas de forma efectiva<sup>591</sup>.

ALONSO DE ANTONIO ha indicado que el mando supremo establecido en la Constitución «no puede considerarse como una competencia exclusiva del Rey que pueda ejercer con discrecionalidad operativa, sino que dicho artículo ha de entenderse como la continuación de una tradición histórica y como símbolo de la

---

<sup>589</sup> Torres del Moral, Antonio, “La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado español”, *op. cit.*, p. 77.

<sup>590</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 454.

<sup>591</sup> Freixes Sanjuán, Teresa, “La Jefatura del Estado monárquica”, *op. cit.*, pp. 105-107.

identificación Fuerzas Armadas-permanencia del Estado, pero siempre ejercitada en su dimensión práctica por el Gobierno, una vez reconocido su carácter eminentemente simbólico u honorífico»<sup>592</sup>.

BLANCO VALDÉS también ha destacado el papel simbólico de la Jefatura del Estado como mando supremo de las Fuerzas Armadas, a la que extiende su papel en la antigua Junta de Defensa Nacional que hoy es el ya mencionado Consejo de Defensa Nacional<sup>593</sup>.

CASADO BURBANO, pese a mantener que la función tiende a ser simbólica o representativa, advierte la existencia de un contenido sustantivo que vendría de la mano por el papel arbitral del Monarca y su influencia personal<sup>594</sup>.

Igualmente, ESPÍN TEMPLADO, advierte que la atribución de un papel decisivo en esta función implicaría hacerlo en las restantes, suponiendo que nos encontraríamos ante una Monarquía limitada en vez de una parlamentaria. Ahora bien, este autor admite una posible actuación del Monarca cuando dice que «tan solo dentro del juego que su función moderadora y arbitral le permite (que puede llegar a ser muy amplio en términos de autoridad moral) puede el Monarca participar en alguna medida en la dirección de los Ejércitos para el cumplimiento de sus funciones, tanto en tiempos de paz como de guerra»<sup>595</sup>.

FERNÁNDEZ SEGADO recuerda que al Ejecutivo le va a corresponder las decisiones en lo relativo a la Administración militar y a la defensa, pero que el Rey va a poder ser objeto de consultas «sobre

---

<sup>592</sup> Alonso de Antonio, Ángel Luis, “El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1978”, en VV.AA., *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución Vol. II*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1988, p. 1534.

<sup>593</sup> Blanco Valdés, Roberto Luis, *La ordenación constitucional de la defensa*, op. cit., p. 135.

<sup>594</sup> Casado Burbano, Pablo, “Las fuerzas Armadas en la nueva Constitución Española”, *Revista Española de Derecho Militar*, N° 36, 1978, p. 32.

<sup>595</sup> Espín Templado, Eduardo, *El régimen constitucional español*, Labor, Barcelona, 1980, pp. 268-269.

cuanto afecte a las Fuerzas Armadas, el derecho a animar al Ejecutivo en una dirección determinada y, finalmente, el derecho a prevenir sobre los peligros que, a juicio del Monarca, pueda entrañar una determinada decisión gubernamental sobre los Ejércitos». Sabiendo que estas funciones que se han señalado se sitúan en el ámbito de la *auctoritas* regia, proviniendo de la función arbitral y moderadora que la Carta Magna reconoce al Jefe del Estado<sup>596</sup>.

En una posición parecida nos encontramos a COTINO HUESO. Para este autor el mando supremo de las fuerzas armadas atribuido al Rey es aceptable dada la posición constitucional que se le ha atribuido al Monarca, situado al margen de los avatares políticos. Aun así, advierte que se trata de una honorífica, lo cual, aun sin implicar una dirección de tipo efectiva, sí que permite que pueda entrar en juego la función arbitral o moderadora. En este sentido el autor advierte que no se excluye «el derecho a ser consultado, el de animar al Ejecutivo en una dirección o prevenir de los posibles peligros de una política, al igual que sucede con la Monarquía inglesa. Estas facultades, en todo caso, se incardinan dentro de la esfera del ejercicio de la *auctoritas* que tiene constitucionalmente atribuida el Monarca»<sup>597</sup>.

Por su parte HERRERO DE MIÑÓN, se ha mostrado bastante tajante, en un primer momento, al advertir que el mando supremo de las Fuerzas Armadas es un poder efectivo, indicándose que lo que hace el Rey es ejercer este mando, aunque el mismo deba llevarse a cabo con el oportuno refrendo<sup>598</sup>. Con posterioridad, en un segundo momento, el

---

<sup>596</sup> Fernández Segado, Francisco, “La posición constitucional de las Fuerzas Armadas en España. Reflexiones en torno al artículo 8 de la Constitución de 1978”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, Nº 49, 1995, p. 43.

<sup>597</sup> Cotino Hueso, Lorenzo, *El modelo constitucional de fuerzas armadas*, Universidad de la Rioja, Logroño, 2007, p. 194. GONZÁLEZ-TREVIJANO también ha dicho que en relación con las Fuerzas Armadas que el Jefe del Estado español no posee una *potestas* pero sí se puede observar una *auctoritas*. González-Trevijano, Pedro, “Constitución y Fuerzas Armadas”, *Boletín de Información*, Nº 290, 2005, p. 14.

<sup>598</sup> Herrero de Miñón, Miguel, “El Rey y las Fuerzas Armadas”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, Nº 7, 1980, p. 50.

autor indicará que el Rey, al estar categorizado por la independencia y objetividad, siendo igualmente permanente en el tiempo, es quien mejor garantiza la defensa constitucional cuando existe una situación extremista de peligro donde los mecanismos autoreguladores no sean eficaces y suficientes<sup>599</sup>.

SÁNCHEZ AGESTA advierte que, si bien es cierto que existe la necesidad de que el ejercicio de esta función vaya acompañado del refrendo preceptivo, y sin quitarle el papel que ostenta el Gobierno en relación a los temas administrativos y políticos, se puede apreciar una cierta participación regia, sobre todo teniendo en cuenta la contundencia de la expresión empleada en la Carta Magna. Este autor justifica su posición no solo en la propia literalidad de la función examinada, sino también con base al artículo 8 CE, que supone la constitucionalización de las Fuerzas Armadas y su sometimiento al ordenamiento jurídico, y según el cual, entre las funciones que se le atribuyen van a estar la de garantizar tanto la soberanía como la independencia del Estado, defendiendo su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, funciones que parecen vinculadas a lo dispuesto en el artículo 56.1 CE para el Monarca, tanto en su posición de símbolo como en lo referido al arbitrio y moderación. De esta manera, señala que a la función examinada debe dársele «un significado especial que corresponde a lo que Bahegot llamaría los poderes mágicos de la Monarquía»<sup>600</sup>.

TRILLO FIGUEROA destaca la posición del Rey dentro de la Monarquía Parlamentaria, a la vez que indica que las situaciones excepcionales del artículo 116 CE han sido encomendadas al Gobierno, dejando abierta la posibilidad a que una ley pueda prever una fórmula de participación del Rey, en tanto en cuanto el Monarca tiene atribuidas las funciones que le otorga la Constitución y las leyes. No obstante,

---

<sup>599</sup> Herrero de Miñón, Miguel, “La posición constitucional de la Corona”, en Martín-Retortillo, Sebastián (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 1936-1939.

<sup>600</sup> Sánchez Agesta, Luis, *El sistema político de la Constitución española de 1978*, op. cit., pp. 198-199

como esto no se ha hecho así, la posición del Rey es simbólica con una sola excepción, y es que en su opinión el papel regio –en atención a su papel de árbitro y moderador– «funciona como el gran mediador entre las Fuerzas Armadas y el resto de las instituciones, cuando aquellas entiendan que existen motivos de grave peligro para la Constitución. Se trataría así de una garantía última»<sup>601</sup>.

Como poder residual también debe citarse a GARCÍA DE ENTERRÍA quien ha afirmado que resulta complicado no observar una «una suerte de reserva última de poder», aclarando que no es imprescindible que esté expresada de forma contundente pudiendo derivarse de la propia forma monárquica<sup>602</sup>.

DE ESTEBAN ha mantenido un posicionamiento consistente en categorizar la función de simbólica pero haciendo una matización consistente en advertir que en determinadas situaciones graves, el papel del Monarca va a adquirir un mayor nivel de participación, pudiendo volverse decisivo<sup>603</sup>.

DE OTTO alude a que si bien lo relativo tanto al mando político como al mando militar está constitucionalmente atribuido al Gobierno, existe una potestad encomendada al Rey como máximo grado militar, pero no tendría competencia. Textualmente señala el autor que «Los

---

<sup>601</sup> Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Federico, “Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española: esbozo de una construcción institucional”, *Boletín de Información*, Nº 170, 1983, p. 24.

<sup>602</sup> García de Enterría, Eduardo, “Prólogo”, en López Ramón, Fernando, *Caracterización jurídica de las fuerzas armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pp. 21-24.

<sup>603</sup> De Esteban, Jorge y González Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Española*, op. cit., p. 361. También con una categorización simbólica de la función, con la posibilidad de que esté presentes actividades derivadas de la *auctoritas* del Rey se muestra ALLI TURRILLAS, quien a su vez también observa un poder residual, cuando exista una imposibilidad de efectuar el mando quien lo tiene atribuido. Alli Turrillas, Juan Cruz, “La potestad regia de mando sobre las fuerzas Armadas”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 599.

actos de mando supremo, en cuanto ejercicio de una competencia, están sujetos obviamente a refrendo y, por exigencia del principio parlamentario, el refrendante asume la responsabilidad, sin que nada justifique la tesis de un poder propio del Rey en la materia. Sin embargo, el mando supremo no es solo una competencia, sino también una potestad, que se atribuye al Rey sin competencia —singularidad de la organización militar (j) — y que por su propia naturaleza no pueden ir refrendadas por el Gobierno»<sup>604</sup>. El autor se refiere concretamente a órdenes de servicio y ejecución verbales<sup>605</sup>.

LAFUENTE BALLE, quien ha mencionado algunos de los posicionamientos que hemos expuesto, se centra especialmente en la posición de DE OTTO, considerando que, si bien es cierto que el Rey puede dar órdenes a cargos de rango inferior, ello no va a ser una consecuencia del artículo 62.h CE propiamente considerado, sino que se debe encontrar en la normativa infraconstitucional, puesto que la posición del Rey como Capitán General viene determinada en virtud del Decreto-Ley 16/1975, de 20 de noviembre<sup>606</sup>. Al mismo tiempo, realiza una crítica a la exclusión del refrendo, aludiendo a que, a pesar de tratarse de órdenes verbales, entraría en juego el refrendo tácito<sup>607</sup>.

---

<sup>604</sup> De Otto, Ignacio, “El mando supremo de las Fuerzas Armadas”, *op. cit.*, p. 26.

<sup>605</sup> De Otto, Ignacio, “El mando supremo de las Fuerzas Armadas”, *op. cit.*, pp. 41-42.

<sup>606</sup> Lafuente Balle, José María, “De cómo opera en la práctica el mando militar del Rey”, *Revista de Derecho político*, N° 36, 1992, pp. 326-327. COTINO HUESO ha sostenido la coherencia de la previsión legal que atribuye la Capitanía General al Rey afirmando que dada la atribución constitucional, esta figura de Capitán General es la fórmula más acertada. Cotino Hueso, Lorenzo, “A vueltas sobre el binomio Rey y Fuerzas Armadas tras la guerra de Irak y la nueva legislación de defensa”, *op. cit.*, pp. 241-244.

<sup>607</sup> Lafuente Balle, José María, “De cómo opera en la práctica el mando militar del Rey”, *op. cit.*, p. 327.



También señala LAFUENTE que el Rey podría proponer altas órdenes militares al Gobierno<sup>608</sup>. Coincidimos con el autor en considerar que no existe un precepto constitucional que prohíba esta práctica, siendo incluso lógico que esto sea así dado la posición ya no solo constitucionalmente otorgada al Monarca, sino también en atención al cargo militar que ostenta.

En lo relativo a una reforma que afectase al Título II, un aspecto a tener presente para mejorar la redacción y contenido constitucional, podría ser el hecho de incluir la posición de Capitán General en el articulado constitucional<sup>609</sup>.

Si acudimos al derecho comparado, el artículo 25 de la Constitución de Noruega dice: «El Rey es comandante en jefe de las fuerzas de tierra y de las fuerzas navales del Reino. Estas fuerzas no pueden ser aumentadas o ni disminuidas sin consentimiento del *Storting*. No pueden ser puestas al servicio de potencias extranjeras, y tampoco fuerzas militares de ninguna potencia extranjera pueden operar dentro del Reino sin el consentimiento del *Storting*, excepto fuerzas auxiliares que pudieran prestar ayuda contra un ataque hostil. El ejército territorial y las otras tropas que no pueden ser catalogadas como tropas de línea nunca podrán, sin el consentimiento del *Storting*, operar fuera de las fronteras del Reino»<sup>610</sup>.

---

<sup>608</sup> Lafuente Balle, José María, “De cómo opera en la práctica el mando militar del Rey”, *Revista de Derecho político*, Nº 36, 1992, p. 328.

<sup>609</sup> En este sentido: Lafuente Balle, José María, “De cómo opera en la práctica el mando militar del Rey”, *op. cit.*, p. 331.

<sup>610</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, *op. cit.*, p. 190. (A pesar de que el precepto en cuestión ha sido objeto de enmienda con posterioridad a la publicación de la obra de donde se extrae la traducción, dicha enmienda ha sido relativa a temas lingüísticos sin alterar el contenido del artículo). Afirmo TORRES DEL MORAL que esto debe ser entendido con el correspondiente refrendo que se exige en el artículo 31 de la Constitución Noruega. Torres del Moral, Antonio “El Rey y las Fuerzas Armadas”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 217.



Por su parte, esto también aparece en la Constitución Belga, cuyo artículo 167.1 párrafo 2 se dice: «El Rey manda las Fuerzas Armadas y declarará el estado de guerra así como el fin de las hostilidades. Informará a las Cámaras tan pronto como el interés y la seguridad del Estado lo permitan, utilizando las comunicaciones adecuadas»<sup>611</sup>. En sentido similar está el párrafo último del artículo 37 de la Constitución de Luxemburgo: «El Gran Duque manda la Fuerza Armada; declara la guerra y el fin de la misma, después de haber sido autorizado por votación de la Cámara emitida según las condiciones del artículo 114, párrafo 5, de la Constitución»<sup>612</sup>.

Sin embargo esta atribución al Rey de ser el mando supremo de las Fuerzas Armadas no es unánime en todos los países, ya que existen algunos que lo atribuyen al Gobierno en vez de al Jefe del Estado. Esto puede verse, por ejemplo, en el artículo 97 de la Constitución de los Países Bajos «El Gobierno ejercerá el mando supremo de las Fuerzas Armadas»<sup>613</sup>. En esta línea, la Constitución Sueca hace lo propio en el artículo 9 del Capítulo X al no hacer mención a la figura del Rey y hablar solo del Gobierno cuando se refiere a las Fuerzas Armadas «El Gobierno podrá emplear en combate las fuerzas de defensa del Reino o parte de ellas, con el fin de hacer frente a una agresión armada contra el Reino. Las Fuerzas Armadas suecas solo podrán ser empleadas en combate en otras circunstancias o enviadas a otro país si: 1. El Parlamento hubiere dado su autorización; 2. Estuviese permitido por la ley, con indicación concreta de los supuestos de dicha actuación; 3. Existiese obligación de adoptar dicha medida como consecuencia de un tratado u obligación internacional que haya sido aprobado por el Parlamento. No podrá efectuarse sin asentimiento del Parlamento la declaración de que el Reino se encuentre en guerra, salvo en caso de

---

<sup>611</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 134.

<sup>612</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 174.

<sup>613</sup> Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, op. cit., p. 23.

ataques armados contra el Reino. El Gobierno podrá autorizar a las fuerzas de defensa a emplear la violencia con arreglo al derecho y costumbre internacional, con el fin de prevenir alguna invasión del territorio del Reino en tiempo de paz o bien en el transcurso de una guerra entre Estados extranjeros»<sup>614</sup>. No obstante, también nos encontramos la existencia de la Constitución Danesa, la cual sin hacer una atribución específica del mando supremo, sí que señala la necesidad de la autorización parlamentaria para que el Rey emplee la fuerza armada, a excepción de una agresión armada contra el Reino o las fuerzas armadas<sup>615</sup>.

### 8.1.El 23 F

Llegados a este punto es imperativo que nos detengamos en el análisis de un suceso fundamental dentro de la historia de España contada a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Estamos hablando, como no podía ser de otro modo dado el tema que nos ocupa, del frustrado intento de Golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, también conocido como el 23 F.

Lo primero que debemos señalar es lo que ocurrió. Este día tuvo lugar un asalto armado al Congreso de los Diputados a manos del Teniente Coronel Antonio Tejero. Mientras esto sucedía, en Madrid se producen determinados actos de carácter ilegal mediante la utilización de la fuerza armada. En este contexto y alegando la situación última, se procede, en Valencia, a proclamarse el estado de sitio por parte del

---

<sup>614</sup> Traducción propia.

<sup>615</sup> Artículo 19.2 dice: «Abstracción hecha de las medidas de defensa debidas a una agresión armada contra el Reino o las fuerzas armadas danesas, el Rey no podrá, sin consentimiento del *Folketing*, emplear la fuerza militar contra ningún Estado extranjero. Las medidas que el Rey se vea obligado a tomar en virtud de esta disposición deberán ser inmediatamente sometidas al *Folketing*. Si el *Folketing* no estuviese reunido, deberá ser convocado con toda urgencia». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 138.

Capitán General Jaime Milans del Bosch, conllevando aparejada una ocupación militar en la zona<sup>616</sup>.

No cabe duda que esta situación es anormal a la par que excepcional. Ante situaciones de esta índole, la Constitución ha previsto distintas soluciones. Así, nos encontramos con la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio<sup>617</sup>, la suspensión de concretos

---

<sup>616</sup> Fernández Campo, Sabino, “El Rey en el Golpe de Estado del 23 F”, en Torres del Moral, Antonio (dir.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001, p. 590.

<sup>617</sup> Artículo 116 CE: «1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes. 2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración. 3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos. 4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones. 5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente. 6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes».

derechos fundamentales<sup>618</sup> o la posible facultad de legislar mediante la figura del Decreto-Ley<sup>619</sup>.

Sin embargo, no es posible que un Texto normativo, ni siquiera el Constitucional, prevea todas las posibles situaciones extraordinarias que puedan tener lugar. Es por ello que en algunos ordenamientos jurídicos se ha establecido una clausula general en favor del Jefe del Estado para que este pueda actuar por sí mismo en situaciones graves<sup>620</sup>.

---

<sup>618</sup> Artículo 55 CE: «1. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción. 2. Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas. La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes».

<sup>619</sup> Artículo 86 CE: «1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general. 2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario. 3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia».

<sup>620</sup> Fernández Campo, Sabino, “El Rey en el Golpe de Estado del 23 F”, *op. cit.*, 592. Este autor ejemplifica estas cláusulas, entre otros textos, en la relevante Constitución alemana de 1919.

No obstante, en España no se ha incluido este tipo de previsión. Ante esto nos planteamos una relevante cuestión: ¿Es ello óbice para que no pueda entenderse la posibilidad de que implícitamente exista?. En otros ordenamientos monárquicos también han existido situaciones igualmente excepcionales. Podemos recordar el caso Bélgica<sup>621</sup>, donde, entre los años 1914 y 1918, ante una situación excepcional consistente en no poder reunirse el Parlamento por la invasión fruto de la Guerra que tenía lugar, Alberto I decide legislar él mismo mediante Decretos Ley, aunque dicha posibilidad no se encontraba reconocida en la Carta Magna Belga. Con posterioridad, y cuando el país regresó a una situación de normalidad, se consideraron plenamente válidas las normas dictadas durante esta época ante la situación que se vivía.

Fuera del caso belga, resulta sumamente relevante la constitucionalización de esta posibilidad, la cual se ha producido con la Constitución de Dinamarca, cuyo artículo 23 presenta el siguiente tenor literal: «En los casos de especial urgencia y ante la imposibilidad de reunir al *Folketing*, el Rey podrá decretar normas provisionales con fuerza de ley, que no podrán ser contrarias a la Constitución y que deberán siempre ser presentadas al *Folketing*, tan pronto como se reúna, para ser ratificadas o rechazadas»<sup>622</sup>.

Lo que acaba de indicarse ha llevado a que se afirme lo siguiente: «De este supuesto puede extraerse la doctrina de que cuando una función, un acto o un conjunto de actos han de llevarse a cabo con la intervención de dos o más órganos y algunos de ellos están en la imposibilidad de ejercer su cometido, sin que pueda demorarse la actuación, el órgano que conserve la libertad de acción puede y debe actuar momentáneamente por sí solo, siempre que ello pueda apoyarse

---

<sup>621</sup> *Ibidem*.

<sup>622</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 130.

en una interpretación razonable de ciertos preceptos constitucionales»<sup>623</sup>.

Es precisamente esta afirmación lo que puede servir para justificar la actuación sin refrendo del Jefe del Estado español en el 23 F, con base al artículo 56, de velar por el correcto funcionamiento de las Instituciones, y siendo confrontado por la competencia que aquí estamos analizando<sup>624</sup>.

ALONSO DE ANTONIO ha advertido que en la situación que tuvo lugar el 23 de febrero, el Rey actuó defendiendo la Constitución mediante el ejercicio del artículo 62.h CE, sin que se hubiera producido un refrendo, ya que el mismo no era posible<sup>625</sup>. SATRÚSTEGUI es asimismo partidario de una interpretación similar, ya que a juicio de este autor, en situaciones en las cuales no se pueda seguir el cauce normal establecido, el Rey va a poder actuar incluso sin refrendo cuando el Gobierno se encuentra impedido por estar bien comunicado o bien secuestrado<sup>626</sup>.

Con lo dicho, no podemos sino coincidir con DE ESTEBAN, para quien esto implica la entrada de un poder de reserva que requiere de tres requisitos: que para el Estado se trate de una situación de gravedad límite; que el refrendo no sea posible, así como la previsión de una misma decisión por parte del Ejecutivo en el caso de poder actuar; y que la decisión que se tome esté rodeada por publicidad y

---

<sup>623</sup> Fernández Campo, Sabino, “El Rey en el Golpe de Estado del 23 F”, *op. cit.*, p. 592.

<sup>624</sup> En la confrontación de ambas previsiones constitucional también se ha referido LAFUENTE BALLE. Lafuente Balle, José María, *El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución*, *op. cit.*, p. 421.

<sup>625</sup> Alonso de Antonio, Ángel Luis, “El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p. 1549. En relación a la falta de refrendo, debemos advertir, como también ha hecho el propio autor que acabamos de mencionar, que un sector doctrinal ha advertido que aquí estaría presente el refrendo presunto al que ya aludimos al hablar de este instituto.

<sup>626</sup> Satrústegui, Miguel, “La Corona”, *op. cit.*, p. 25.



notoriedad para que la opinión pública la apoye<sup>627</sup>. También PORRAS RAMÍREZ se ha pronunciado sobre el contencioso indicando claramente se estaba produciendo una situación extraordinaria que provocó la entrada en juego del poder de reserva, lo que a su vez hizo que la función de mando supremo de las Fuerzas Armadas se colmara de contenido en ese momento específico<sup>628</sup>.

Nos gustaría aclarar que, en este punto, TORRES DEL MORAL ha realizado una justificación de la actuación de Monarca en su actuación del 23 F advirtiendo que, el modo de proceder del Rey fue respetuosa con el ordenamiento constitucional. El propio autor al formular el interrogante acerca de la validez de la actuación regia al faltar el refrendo, indica que «si las Instituciones de decisión política están secuestradas y no pueden actuar con plenitud procesal, abocaríamos al absurdo de que es el secuestrador el único que se encuentra en la privilegiada situación de actuar conforme a derecho, y hacerlo así o no, según le convenga. (j) No cabe reprochar

---

<sup>627</sup> De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, op. cit., p. 120

<sup>628</sup> Las palabras textuales del autor son: «Al suscitarse el caso que contemplamos el 23 de febrero de 1981, el Rey se vio en la necesidad de sustituir al Ejecutivo, colocándose en su lugar y subrogándose en este aspecto en el desempeño de sus funciones. Ello fue posible esencialmente porque existía en favor suyo la atribución jurídica expresa que le reconocía la Constitución de mando supremo de las Fuerzas Armadas, potestad que, como se ha dicho, vino a llenarse de contenido, esto es, de competencia, en el sentido restringido o estricto del término (entendida en tanto que “facultamiento”), al darse la circunstancia extraordinaria del secuestro del Gobierno en el Congreso de los Diputados. Ese fue el hecho que determinó la automática activación del “poder de reserva” del titular de la Corona, no requiriéndose, por la excepcionalidad de las circunstancias del caso concreto, esto es, dada la inhabilitación funcional de los sujetos competentes previstos por el artículo 64.1 CE en numerus clausus, refrendo alguno en lo que a sus manifestaciones de mayor relieve se refiere: esto es, respecto a las órdenes de mando por el mismo emitidas con el fin de conseguir la restauración del subvertido orden constitucional vigente, poniendo término, en definitiva, a la situación creada de insubordinación militar y, lo que es más importante, de parálisis efectiva del sistema de Gobierno». Porras Ramírez, José María, “Monarquía Parlamentaria, función regia y poder de reserva”, op. cit. p. 209.



jurídicamente la falta de refrendo cuando este no es físicamente posible»<sup>629</sup>. Sin embargo, y aunque estamos de acuerdo en ese punto relativo a no encontrar reproche alguno a la actuación regia, continua el autor considerado que existió un refrendo presunto, ya que al día siguiente, en el Congreso, tanto el Gobierno como 346 diputados procedieron a respaldar la actuación regia de forma pública, inequívoca y contundente. Si bien esto es así, creemos que lo que se produce no es un refrendo, o al menos no se trata del instituto establecido por el Constituyente de 1978. Lo que acaba de señalarse lo justificamos en la siguiente argumentación. La Constitución Española actual establece la necesidad de que los actos del Rey sean refrendados para que sean válidos. La actuación del Monarca durante el intento del Golpe de Estado surte efectos en el momento de producirse, o lo que es lo mismo, fue considerada válida, aun cuando aquellas personas que tenían la capacidad de refrendar no podían hacerlo debido a la situación en la que se encontraban. Además la actuación del Rey no gozó de validez temporal, la cual pudiera depender de un refrendo posterior para seguir produciendo efectos, sino que la misma quedó consumada en el momento en el que se cumplió. Precisamente por ello, lo que tuvo lugar en el Congreso al día siguiente, fue un aval de los representantes del pueblo al buen hacer del Jefe del Estado, pero no en sí un refrendo.

Fuera del ámbito doctrinal, pero referido a estos sucesos, es destacable la Sentencia del Tribunal Supremo 791/1983 de 22 de abril de 1983 (sala de lo militar), que se encargó de enjuiciar los hechos que se produjeron y donde se da pie a entender que un poder que vaya más allá del mero simbolismo en esta función al recalcar que no existió un vacío de poder por la subsistencia, entre otros órganos, del Jefe del Estado. Concretamente se dijo que: «Sin que le sirva de exculpación el pretendido "vacío de poder", cuyo vacío, por una parte, no llegó a producirse puesto que subsistían, íntegra la cúpula militar, el Senado, la Junta de Subsecretarios y el propio Rey»<sup>630</sup>.

---

<sup>629</sup> Torres del Moral, Antonio, “La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado español”, *op. cit.*, pp. 81-82.

<sup>630</sup> Considerando 13.

Sobre esta actuación también se pronuncia BARCELONA LLOP, quien, al hacer alusión a la intervención del Rey, menciona que «La trascendencia de esta intervención no puede despreciarse, y quizá haya sido esta la que ha llevado a considerar que la declaración constitucional del artículo 62.h) bien pudiera poseer un cierto contenido sustantivo incluso en situaciones normales»<sup>631</sup>.

Ante todo lo visto y con lo dicho sobre la situación vivida en ese 23 F y la actuación regia durante el mismo, debemos posicionarnos del lado de la doctrina que considera que subyace una reserva de poder en esta función del Rey. De tal manera que, ante una imposibilidad de seguir el estricto cauce procesal constitucional por impedimento de uno de los intervinientes, el Jefe del Estado podrá actuar por sí solo, aunque, como resulta evidente, el impedimento que rodee al interviniente que debe refrendar el acto, tiene que tratarse de algo excepcional.

## **9. Ejercicio del derecho de gracia**

El apartado i) del artículo 62 CE dispone que también será una función del Rey «Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales». En el Anteproyecto Constitucional<sup>632</sup> figuraba esta encomienda al Rey, pero sin ninguna alusión a la prohibición de los indultos generales. Esto último aparecerá en el Informe de la Ponencia del Congreso<sup>633</sup> bajo la expresión «se

---

<sup>631</sup> Barcelona Llop, Javier, “La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal”, *Revista de Administración Pública*, Nº 110, 1986, p. 94.

<sup>632</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, Nº 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

<sup>633</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, Nº 82, de 17 de abril de 1978, p. 1626.

prohíben los indultos generales»<sup>634</sup>, dándosele la redacción definitiva en el Dictamen de la Comisión del Senado<sup>635</sup>.

En la Constitución vigente, la “gracia” aparece mencionada en tres preceptos, siendo estos el propio 62.i), el 87.3<sup>636</sup> y el 102.3<sup>637</sup>. Ante esto, nos encontramos que se hace alusión tanto a un derecho como a una prerrogativa, referenciando lo mismo, por lo que como paso previo, debemos determinar si estamos ante lo primero o lo segundo<sup>638</sup>. Pues bien, como punto de partida, advertimos que no estamos ante un derecho del Monarca, ya que la discrecionalidad del mismo en este punto es inexistente, siendo por lo tanto un acto debido en toda regla. Por otro lado, cuando hablamos de prerrogativa, podemos hacer referencia a distintas figuras. Dentro del ordenamiento jurídico, ya no solo del español, sino de la generalidad de ellos, se pueden encontrar distintas menciones a prerrogativas muy diversas, como pueden ser las de tipo parlamentario, las organizativas y funcionales<sup>639</sup> o las de

---

<sup>634</sup> Destacamos que en el Dictamen de la Comisión del Congreso figuraba de manera casi idéntica a la actualidad, por lo que en cambio último es mínimo y sin alterar el significado. En el mencionado Dictamen se establecía: «Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, la que no podrá autorizar indultos generales». *Boletín Oficial de las Cortes*, Nº 157, de 6 de octubre de 1978, p. 2601.

<sup>635</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, Nº 121, de 1 de julio de 1978, p. 3426.

<sup>636</sup> Artículo 87.3: «Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia».

<sup>637</sup> Artículo 102.3: «La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo».

<sup>638</sup> En este tema seguimos a AGUADO RENEDO: Aguado Renedo, César, *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, Civitas, Madrid, 2001, pp.123-129.

<sup>639</sup> Aquí estaría la autonomía reglamentaria.

poderes propiamente dichos<sup>640</sup>. Sin embargo, la calificación de acto debido estricto, hace que tampoco podamos calificarlo como tal. Empero, también se ha hablado de una categoría denominada prerrogativa constitucional<sup>641</sup>. Para determinar si estamos ante una de este tipo debemos considerar si están presentes una serie de elementos. Así, tal y como señala AGUADO RENEDO, se necesita de la existencia de un «*ius excludendi alios* conectado al ejercicio de funciones constitucionales, que (j.) suponga una abrogación parcial respecto del sistema ordinario de distribución de poderes y competencias; y que su regulación esté dirigida al reforzamiento de las garantías establecidas por el ordenamiento en orden a la tutela de la autonomía y de la recíproca irresponsabilidad de los órganos constitucionales»<sup>642</sup>. Si prestamos atención al tema del que estamos hablando, podemos observar el cumplimiento de todos los requisitos que acaban de exponerse, por lo que afirmamos que nos encontramos ante una prerrogativa constitucional, aunque en la propia *Lex Legum* se emplee indiscriminadamente el término derecho o simplemente prerrogativa, quedando la distinción en un simple plano teórico.

Dicho esto, hay que seguir comentando que la Constitución se refiere a esta prerrogativa de forma individualizada. No obstante, la Carta Magna no da una definición ni concreta sus materializaciones.

De este modo, tenemos que decir que, lo único que se extrae en claro de la regulación constitucional, es simplemente que le va a corresponder al Rey su ejercicio con arreglo a la ley.

Tradicionalmente se ha entendido que dentro del derecho de gracia pueden existir dos figuras:

---

<sup>640</sup> Entre ellas encontramos los poderes jurisdiccionales de las Comisiones Parlamentarias de investigación.

<sup>641</sup> Aguado Renedo, César, *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, op. cit., p. 128.

<sup>642</sup> *Ibidem*.

- El indulto<sup>643</sup>
- La amnistía<sup>644</sup>

Más específicamente, el ordenamiento jurídico constitucional español, únicamente se contempla el indulto particular como forma de ejercicio del derecho de gracia, ya que el indulto general está expresamente prohibido en la Carta Magna y la amnistía no aparece nombrada en el Texto Constitucional ni en un sentido que permita entenderla admitida ni un uno que permita considerarla prohibida<sup>645</sup>.

---

<sup>643</sup> Es una medida que se otorga a condenados mediante una sentencia firme, de tal manera que se les remite toda la pena impuesta, hablando de lo que se conoce como un indulto total, o bien parte de ella, lo cual sería un indulto parcial. La pretensión del indulto no es otra que la llamada justicia material, siendo por ello que su justificación o su causa no obedece al delito propiamente considerado o a una discrepancia que pueda existir con la sentencia, sino que más bien, se debe encontrar esta justificación en la mejor manera de que se cumpla con las exigencias del derecho con atención a las circunstancias o condiciones personales de la personas que haya sido condenada. Hay que tener en cuenta que lo que acaba de decirse está referido a un indulto que se categoriza como particular, pero junto con este, también nos encontramos con el que se denomina indulto general. La gran diferencia reside en que mientras que en el primero tiene un carácter individualizado, el segundo está referido a una pluralidad de personas indeterminadas. VV.AA., “voz: indulto”, *op. cit.*; Fliquete Lliso, Enrique Francisco ¿un instrumento para la realización de la justicia?, *Persona y Derecho*, Nº 76, 2017, pp. 209-256; Requejo Pagés, Juan Luis, “Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español”, *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, Nº 2, 2001, pp. 81-106.

<sup>644</sup> La segunda posibilidad de derecho de gracia la encontramos en la amnistía. Esta supone, dicho de forma simple y concisa, la supresión de una norma sancionadora con efectos retroactivos. Así lo define LINDE PANIAGUA, cuya definición literal es: «técnica que supone la derogación retroactiva (transitoria o definitiva) de normas sancionadoras». Linde Paniagua, Enrique, “amnistía e indulto en la Constitución Española de 1978”, *Revista de Derecho Político*, Nº 2, 1979, p. 57. Sobre este tema también: Pérez del Valle, Carlos, “Amnistía, Constitución y justicia material”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 61, 2001, pp. 187-206.

<sup>645</sup> Respecto de la amnistía, la doctrina se ha dividido entre aquellos autores, donde destacan COBO DEL ROSAL y VIVES ANTÓN (Cobo del Rosal, Manuel

Dicho esto, debemos centrarnos en el papel del Jefe del Estado en esta función. Lo primero que debemos señalar aquí es que si bien es cierto que la Constitución atribuye su ejercicio formalmente al Rey, no se nombran específicamente más sujetos<sup>646</sup>. Sin embargo, la redacción constitucional hace que, sin mencionarlos de forma concreta, sí que podamos ver dos intervinientes más. Así, el más claro es la necesaria participación del Gobierno, ya que al ser una función atribuida al Rey, va a requerir el refrendo correspondiente, no siendo una de las materias excluidas del mismo<sup>647</sup>. A su vez, y dado que su ejercicio debe

---

y Vives Antón, Tomás Salvador, *Derecho Penal Parte General*, op. cit., p. 745), que consideran no tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico dado que al prohibirse de forma expresa los indultos generales, con mayor razón se hará con la amnistía, y aquellos como AGUADO RENEDO (Aguado Renedo, *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, op. cit., pp. 74-96), que afirman que el silencio constitucional sirve de fundamento para entender que puede darse, siendo innecesaria su inclusión en la Norma Superior del Ordenamiento. Llegados a este punto, debemos comentar que, a nuestro parecer, entendemos que la amnistía puede ser admitida dentro del ordenamiento jurídico español, pero creemos que no se manifestaría como una forma de prerrogativa de gracia, sino que su fundamento reside en el apartado tercero del artículo 9, relativo a la irretroactividad de las disposiciones desfavorables al reo, eliminándose totalmente la responsabilidad penal al desaparecer el delito. El Tribunal Constitucional se aproxima a esta postura en algunos pronunciamientos como son el de la Sentencia 63/1983, de 20 de julio, donde se considera la amnistía como una «razón derogatoria retroactiva». Esto es importante ya que si bien es cierto que el Rey es el que constitucionalmente tiene reconocido el ejercicio del derecho de gracia, en el caso de la amnistía, al no incluirla como una manifestación de la misma, únicamente estaría presente el Monarca en relación a las competencias que ostenta respecto de la sanción y promulgación de la Ley, que será el instrumento que se utilice para su establecimiento. Por lo tanto, podemos afirmar que en el ordenamiento español solo se contempla el indulto particular como forma de ejercicio del derecho de gracia, que será ejercido formalmente por el Jefe del Estado, prohibiéndose el indulto general e incluyéndose la amnistía de forma separada.

<sup>646</sup> En este sentido: García Mahamut, Rosario, *El indulto: un análisis jurídico-constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 24

<sup>647</sup> Esta no va a ser la única participación del Gobierno, pero es la que a simple vista se observa como mínimo.



realizarse conforme a la ley, es obvia una participación del poder legislativo en la elaboración de dicha norma.

Aquí surge una importante cuestión, ¿quién va a tener el papel preponderante?, o lo que es lo mismo, ¿quién debe decidir de forma efectiva si se otorga o no el derecho de gracia?.

Dado el silencio constitucional, esto abre la puerta a que sean distintos órganos los que puedan encargarse de esta tarea, debiendo ser la ley la que lo determine. La Ley del indulto fue promulgada el 18 de junio de 1870. Se trata, como resulta evidente, de una norma preconstitucional, la cual fue elaborada con carácter provisional<sup>648</sup>, pero sigue estando en vigor en la actualidad, habiendo sido reformada en el año 1988. En todo caso es en ella donde se establece la facultad del Gobierno en lo relativo a la concesión del indulto<sup>649</sup>. Sin embargo, nada obstaculizaría la posibilidad de entender que esta decisión pueda atribuírsele a otro órgano. A día de hoy, la sustitución del Gobierno por otro órgano sería perfectamente constitucional de acuerdo con la redacción existente. Ahora bien, por nuestra parte, creemos que el hecho de que la decisión recaiga sobre el Gobierno es adecuada, ya que al ser una función formal del Jefe del Estado, ello hace que sea necesario e ineludible el ya mencionado refrendo, provocando el traslado de la responsabilidad. Teniendo esto presente, entendemos que es lógico que decida el Gobierno, en tanto en cuanto se va a hacer responsable de dicha decisión.

Una vez aclarado este punto, la norma en cuestión fija la correspondiente facultad del Gobierno para aprobar la concesión del

---

<sup>648</sup> Confróntese: Herrero Bernabé, Ireneo, “Antecedentes históricos del indulto”, *Revista de Derecho UNED*, N° 10, 2012, p. 708.

<sup>649</sup> *Ibidem*. Junto con esto, debe confrontarse el Auto del Tribunal Constitucional 278/1997, de 16 de julio «No obstante, el indulto, en cuanto figura del derecho de gracia, corresponde decidirlo al Poder Ejecutivo concediéndolo el Rey, sin que las decisiones que se adopten al efecto sean fiscalizables por parte de los órganos jurisdiccionales, incluyendo este Tribunal Constitucional» Fundamento Jurídico Único.



indulto, lo cual se realizará mediante un Real Decreto, aprobado en Consejo de Ministros a iniciativa del Ministro de Justicia<sup>650</sup>.

En todo caso van a existir tres fases en el procedimiento del indulto como manifestación del ejercicio del derecho de gracia<sup>651</sup>.

En primer lugar, nos encontramos con una fase judicial con un informe no vinculante. Esto va a consistir en que el Tribunal sentenciador debe indicar si considera conveniente la concesión y la forma de esta.

La segunda fase, sería la denominada como gubernamental. En ella nos encontraríamos con la concesión de forma efectiva por parte del Consejo de Ministros.

La tercera, no es otra que la actuación del Rey, siendo refrendado en este caso por el Ministro de Justicia.

Es precisamente esto lo que nos lleva a señalar que en este procedimiento van a estar presentes tres órganos.

1. El órgano informador o asesor, el cual sería el Tribunal sentenciador.
2. El órgano aprobante, que sería el Consejo de Ministros.
3. El órgano concedente, que sería el Rey.

El papel de la concesión formal por parte del Jefe del Estado no es una novedad dentro de nuestro derecho constitucional histórico, sino que podemos afirmar que se trata de la regla general<sup>652</sup>. Así, el artículo

---

<sup>650</sup> Artículo 20: «Puede también proponer el indulto el Tribunal sentenciador, o el Tribunal Supremo, o el Fiscal de cualquiera de ellos, con arreglo a lo que se dispone en el párrafo tercero, art. 2.º del Código Penal, y se disponga además en las Leyes de procedimientos y casación criminal. La propuesta será reservada hasta que el Ministro de Gracia y Justicia en su vista, decrete la formación del oportuno expediente».

<sup>651</sup> Fliquete Lliso, Enrique, *El indulto, un enfoque jurídico constitucional*, Universidad Miguel Hernández de Elche, Alicante, 2015, pp. 437-500.

<sup>652</sup> Con la excepción de la Constitución de 1931.

171.13 de la Constitución de 1812 habla de la competencia regia de indultar a delincuentes<sup>653</sup>, lo mismo sucede en el artículo 47.3 de la Constitución de 1837 y 45.3 de la de 1845. En el artículo 73.3, 73.5 y 90 de la Constitución de 1869 se hace una excepción para los Ministros a la vez que se incluye no solo el indulto como tal sino también el indulto general y la amnistía<sup>654</sup>. Finalmente, el artículo 54 de la Constitución de 1876 mantiene el contenido de las primeras.

Tampoco resulta extraño ver previsiones de este tipo en derecho comparado. En el artículo 111 de la Constitución Belga se hace referencia al Rey y al indulto en un sentido negativo, indicándose que «El Rey no podrá indultar al Ministro, ni al miembro de un Gobierno de Comunidad o de Región condenados por el Tribunal de Casación, salvo que la Cámara de Representantes o el Consejo correspondiente así lo soliciten»<sup>655</sup>. El artículo 12 de la Constitución de Liechtenstein alude al indulto así como a las penas y procedimientos: «El Príncipe tendrá el derecho de indulto, así como el derecho de reducir y conmutar las penas definitivas y de suspender procedimientos penales ya incoados»<sup>656</sup>. También a la reducción de penas o condonación se refiere el artículo 38 de la Constitución de Luxemburgo: «El Gran Duque tiene derecho a condonar o reducir las penas impuestas por los jueces, salvo

---

<sup>653</sup> Artículo 171.13: «Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes: Indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes».

<sup>654</sup> Artículo 73.3: «Además de las facultades necesarias para la ejecución de las leyes, corresponde al Rey: 3. Indultar a los delincuentes, con arreglo a las leyes, salvo lo dispuesto relativamente a los Ministros». Artículo 73.5: «Además de las facultades necesarias para la ejecución de las leyes, corresponde al Rey: Para conceder amnistías e indultos generales». Artículo 90: «Para que el Rey indulte a los Ministros condenados por el Senado, ha de preceder petición de uno de los Cuerpos Colegisladores».

<sup>655</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 133.

<sup>656</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 160.

lo establecido en relación con los miembros del Gobierno»<sup>657</sup>. El primer párrafo del artículo 20 de la Constitución de Noruega habla del perdón a los criminales, dando opción de aceptarlo o de cumplir con la pena: «El Rey tiene la facultad, en el Consejo de Estado, de otorgar el perdón a criminales sobre los que haya recaído sentencia. El criminal podrá escoger entre aceptar el perdón del Rey o someterse a la pena impuesta»<sup>658</sup>. La previsión contenida en la Constitución de Dinamarca es más amplia que la española, incluyendo específicamente la amnistía junto con el derecho de gracia en su artículo 24: «El Rey tiene el derecho de gracia y de amnistía. No podrá indultar a los Ministros de las penas que les sean impuestas por el Alto Tribunal de Justicia, más que con el consentimiento del *Folketing*»<sup>659</sup>.

Llegados a este punto, es necesario advertir que, al margen de los controles tanto parlamentarios como jurisdiccionales que existen, cabe plantearse si es posible que se produzca un control por parte del Jefe del Estado. A nuestro parecer, cuando se trata de indultos particulares, la negativa por parte del Rey a su concesión es inviable, puesto que el Monarca carece de toda responsabilidad. No obstante, entendemos que es diferente en aquel caso en el que se pretenda conceder, por ejemplo, un indulto general, siendo una figura completamente prohibida por la Constitución. En este caso no es plantearnos que no se siga el procedimiento legalmente establecido, en cuyo caso, el Rey, como árbitro y moderador que es del buen funcionamiento de las instituciones, podría advertir de la incorrecta utilización de la figura, pero tendría que cumplir igualmente. Sin embargo, lo que aquí nos planteamos es diferente. No se trata, en

---

<sup>657</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 174.

<sup>658</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 189. (A pesar de que el precepto en cuestión ha sido objeto de dos enmiendas con posterioridad a la publicación de la obra de donde se extrae la traducción, la que afecta al párrafo expuesto ha sido relativa a temas lingüísticos sin alterarse su contenido).

<sup>659</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 139.

definitiva, de determinar si el Rey podría o no negarse, ya que sencillamente, el Monarca no tiene atribuida esta competencia por lo que, a pesar de que se trate de una manifestación del derecho de gracia, no le corresponde hacerlo. No estamos hablando aquí de un acto debido, sino de un acto no atribuido al Rey, y más concretamente en este supuesto, de un acto prohibido.

### **10. Alto patronazgo de las Reales academias**

El apartado j) del artículo 62 CE señala que le va a corresponder al Rey «el Alto Patronazgo de las Reales Academias». Esta previsión no aparecía en el Anteproyecto de la Constitución<sup>660</sup>, sino que fue incluida de forma posterior, concretamente en el Dictamen de la Comisión del Senado<sup>661</sup> con su redacción actual.

Lo primero que debe advertirse es la inexistencia de precedentes en derecho español, a la vez que tampoco es posible vislumbrarlos en Derecho Comparado. Al mismo tiempo, la única alusión constitucional a las Reales Academias se encuentra en este precepto que acabamos de nombrar, sin existir más referencias dentro de la Carta Magna. Sin embargo, la previsión constitucional ha sido objeto de críticas, ya que se ha considerado que, si bien la función es coherentemente atribuible al Rey, incluirla en la Constitución, y concretamente en el artículo 62, no presenta una correspondencia con la *ratio legis* del precepto<sup>662</sup>. Específicamente se ha indicado que «todas las funciones atribuidas al Rey en el artículo 62 del apartado a) al apartado i), con la sola excepción del apartado j), son facultades de carácter constitucional que determinan la posición jurídico – constitucional del Rey y su relación con los demás poderes del Estado: las Cortes, el Gobierno, la Administración civil y

---

<sup>660</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

<sup>661</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 157, de 6 de octubre de 1978, p. 3426.

<sup>662</sup> Lafuente Balle, José María, “Artículo 62 (apartados f-j) – Atribuciones del Rey”, *op. cit.*, p. 258.

militar y el Poder Judicial. Por el contrario, el mencionado apartado j) constitucionaliza una función regia carente de carácter político-constitucional, en cuanto que no es consecuencia de las relaciones del Rey con otro poder estatal»<sup>663</sup>.

Ahora bien, como venimos haciendo con las funciones anteriores, tenemos que saber de qué estamos hablando para poder determinar el papel del Rey con mayor conocimiento.

Para ello, debemos conceptualizar lo que se entiende por una Real Academia<sup>664</sup>. Esta viene siendo una institución cuya misión no es otra que promocionar las ciencias y las artes. La mayoría aparecen en la época de la ilustración gozando del amparo de la Corona. En España, serán los Borbones los que creen las Reales Academias durante el siglo XVIII, después de haberlo hecho en Francia<sup>665</sup>. Se ha considerado que hay una vinculación actual del Monarca en su posición de figura influyente e integradora, con base a la cual se le ha vinculado con la cultura y la ciencia en esta función. La primera fue la Real Academia Española aprobada por Felipe V el 3 de octubre de 1714 mediante la Real Cédula<sup>666</sup>.

Aquí es imprescindible hacer mención al Instituto de España. Esta institución es una corporación de Derecho Público que fue creada por Decretos datados de 1937 y 1938, aprobándose sus Estatutos mediante el Decreto de 18 de abril de 1947. Actualmente su regulación se encuentra en el Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre. La misión de esta institución es la coordinación de las Reales Academias

---

<sup>663</sup> *Ibidem*.

<sup>664</sup> En este sentido: Buqueras y Bach, Ignacio, *Más sociedad, menos y mejor Estado: pasado, presente y futuro de la sociedad civil*, Editorial Complutense, Madrid, 2002, pp.117-118

<sup>665</sup> Quirosa García, Victoria, “El nacimiento de la conciencia tutelar. Origen y desarrollo durante el siglo XVIII”, *Revista electrónica de patrimonio histórico*, N° 2, 2008.

<sup>666</sup> López-Nieto y Mallo, Francisco, *Honores y Protocolo: Parte general*, op. cit., p. 261.

nacionales en torno a las funciones que tienen que llevar a cabo en común<sup>667</sup>.

En la actualidad, las Reales Academias de ámbito nacional son las siguientes<sup>668</sup>:

1. Real Academia Española
2. Real Academia de la Historia
3. Real Academia de Bellas Artes de San Fernando
4. Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales
5. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
6. Real Academia Nacional de Medicina
7. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
8. Real Academia Nacional de Farmacia

Estas, sin embargo, no son las únicas Reales Academias existentes en España, ya que mismamente el Instituto de España tiene asociadas otras<sup>669</sup>.

---

<sup>667</sup> Así se dice en el artículo 1.1 del Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto de España.

<sup>668</sup> López-Nieto y Mallo, Francisco, *Honores y Protocolo: Parte general*, op. cit. pp. 261-269

<sup>669</sup> Real Academia Canaria de Bellas Artes de San Miguel Arcángel; Real Academia Catalana de Bellas Artes de San Jorge (Barcelona); Real Academia de Bellas Artes de Nuestra Señora de las Angustias (Granada); Real Academia de Bellas Artes de San Carlos (Valencia); Real Academia de Bellas Artes de Santa María de la Arrixaca de Murcia; Real Academia de Bellas Artes de la Purísima Concepción (Valladolid); Real Academia de Nobles y Bellas Artes de San Luis (Zaragoza); Real Academia Provincial de Bellas Artes de Cádiz: fundada en 1778; Real Academia de Bellas Artes de San Telmo (Málaga): fundada en 1849.; Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras; Real Academia Gallega de Ciencias; Real Academia de Medicina de Sevilla; Real Academia de Medicina y Cirugía de Cádiz; Real Academia de Medicina y Cirugía de Granada (Distrito Oriental); Academia Malagueña de Ciencias; Real Academia de Medicina y Cirugía; Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba; Real Academia San Dionisio de Ciencias, Artes y Letras (Jerez de la Frontera); Real Academia San Romualdo de Ciencias, Letras y Artes (San Fernando); Real Academia de Ciencias y Artes de Barcelona; Real Academia Hispanoamericana

## 11. Funciones Internacionales del Rey

Una vez hemos visto las funciones del Monarca que aparecen enunciadas en el artículo 62 CE, debemos comenzar el análisis de las que se encuentran en el artículo 63 CE. Este precepto concreta cuáles son las funciones del Rey en relación con las que se han denominado atribuciones internacionales de los Estados<sup>670</sup>.

Por su parte, MANGAS MARTÍN ha considerado que lo dispuesto en este precepto 63 deriva de la representación en las relaciones internacionales que tiene encomendada el Rey en el artículo 56 de la *Lex Superior*, que le atribuye la más alta representación del Estado<sup>671</sup>. FERNÁNDEZ PALACIOS, partiendo de lo establecido por la autora que acaba de señalarse, da un paso más allá de una simple relación o derivación, explicando que puede considerarse como un desarrollo de dicha previsión constitucional<sup>672</sup>. Así, con la confrontación de ambos preceptos, puede verse como la Carta Magna ha pretendido otorgar al Jefe del Estado, un papel de máxima relevancia en este tipo de relaciones de proyección internacional.

---

de Ciencias, Artes y Letras (Cádiz); Real Academia de Buenas Letras de Barcelona; Real Academia de Cultura Valenciana; Real Academia Extremeña de las Letras y las Arte; Real Academia Gallega; Real Academia de Bellas Artes y Ciencias Históricas de Toledo; Real Academia de la Lengua Vasca; Academia de la Lengua Asturiana; Real Academia Sevillana de Buenas Letras; Real Academia de Historia y Arte de San Quirce; Real Academia de Doctores de España; Real Academia Matritense de Heráldica y Genealogía.

<sup>670</sup> De Erice Y O'shea, José Sebastián, *Derecho Diplomático*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, p. 210.

<sup>671</sup> Mangas Martín, Araceli, “Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, N° 61, 1980, p. 161.

<sup>672</sup> Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 269.



Debemos diferenciar la representación que ostenta el Monarca, de la dirección de la política exterior que le corresponde en exclusiva al Gobierno, y que aparece en el artículo 97 CE<sup>673</sup>; siendo ello otro elemento de ruptura de la Monarquía Parlamentaria actual con los sistemas monárquicos anteriores, en los que el Rey se encargaba de dirigir la acción exterior debido a su condición de auténtico titular del poder ejecutivo<sup>674</sup>.

MERINO MERCHÁN ha extraído algunas consideraciones respecto de lo que se ha comentado<sup>675</sup>:

1º) En primer lugar, que el Rey tenga la más alta representación no va a excluir el papel de otros órganos. A modo ejemplificativo puede citarse el papel del Presidente del Gobierno o de los Ministros cuando acuden a reuniones de órganos de la Unión Europea, foros internacionales o cuando realizan viajes a otros Estados distintos del español.

2º) En segundo lugar, si se observa el derecho público español, podemos encontrarnos con tres puntos clave a tener presente en atención al órgano:

a) El papel del Gobierno, en el cual recae la acción relativa a la dirección política exterior, así como la representación de carácter ordinario.

---

<sup>673</sup> Artículo 97 CE: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes».

<sup>674</sup> Merino Merchán, José Fernando, “Sinopsis artículo 63”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=63&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>675</sup> Merino Merchán, José Fernando, “Sinopsis artículo 63”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=63&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

b) La posición de las Cortes Generales, a quienes le corresponde la acción de control

c) El Rey, quien tiene atribuida la representación en su más alto nivel, pero sabiendo que esta función internacional del Monarca hay que mirarla en consonancia con los puntos anteriores, o lo que es lo mismo, que no va a poder separarse «de la función directora del Gobierno ni fiscalizadora del Parlamento».

3º) Como tercer punto, una de las materializaciones de la función regia de representación consiste en la manifestación del consentimiento estatal para obligarse mediante Tratados, cumpliendo previamente aquellos requisitos determinados en el ordenamiento. Dentro de esta función representativa, se le encomienda la acreditación de los embajadores y otros representantes diplomáticos. Asimismo también se le reconoce, la función de declarar la guerra y hacer la paz con la pertinente autorización de las Cortes Generales.

4º) Como última consideración, estaría aquella competencia de carácter implícito consistente en comparecer ante instancias internacionales o su presencia actos de trascendencia, lo cual requerirá un acuerdo previo por parte del Gobierno.

Una vez señalado todo esto, vamos a proceder al examen de estas funciones.

### **11.1. Acreditación de embajadores y otros representantes diplomáticos**

El primer apartado del artículo 63 CE dice: «El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él». En el Anteproyecto de la Constitución<sup>676</sup> podía verse la función aquí establecida bajo la misma literalidad.

---

<sup>676</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

Este precepto contiene lo que se ha denominado como el derecho de legación<sup>677</sup>. En este subyacen dos vertientes, una activa y otra pasiva, que están presentes en su propia definición<sup>678</sup>. Así, nos encontramos con que se trata de un derecho que tiene un Estado de enviar<sup>679</sup> o recibir<sup>680</sup> agentes diplomáticos.

RAMIRO BROTONS ha señalado que aquí es donde puede observarse con mayor fuerza y presencia el carácter simbólico y representativo del Rey<sup>681</sup>.

Dentro de esta función del Monarca, va a entrar en juego lo que se denomina “Carta Credencial”. Esta puede definirse como aquel documento oficial que se debe presentar ante el órgano correspondiente, sirviendo para acreditar a un agente diplomático<sup>682</sup>.

Si examinamos el texto por el que ha optado la Carta Magna, nos encontramos con que se habla, en primer lugar, de embajadores y otros representantes diplomáticos, pero ¿quién entra dentro de estas categorías?.

Respecto de la primera, la doctrina ha considerado que únicamente se incluirían aquí los embajadores en sentido estricto, de tal

---

<sup>677</sup> Jara Roncati, Eduardo, *La función diplomática*, Red Internacional del Libro, Santiago de Chile, 1999, pp. 19-20

<sup>678</sup> VV.AA., Voz “Derecho de legación”, en VV.AA., *Enciclopedia Jurídica*, Constantinos Stamatoulos, Chipre, 2014. Fernández-Palacios, Miguel, Rey, Constitución y política exterior, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 270; Mangas Martín, Araceli, “Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978”, *op. cit.*, p. 161. Pérez Vera, Elisa y Rodríguez Carrión, Alejandro, “Artículo 63”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, p. 264.

<sup>679</sup> Esta sería la manifestación activa.

<sup>680</sup> Aquí tendríamos la vertiente pasiva.

<sup>681</sup> Remiro Brotons, Antonio, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 78.

<sup>682</sup> De Urbina, José Antonio, *Cartas Credenciales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1989, pp. 13-26.

manera que se «abarca a todos los jefes de una misión diplomática acreditados ante un Jefe de Estado extranjero; se excluyen, por tanto, de tal categorías solo a los jefes de misión que por ser encargados de negocios se encuentran acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores del Estado receptor»<sup>683</sup>.

Cuando se alude a otros representantes, se ha considerado que la Constitución es imprecisa, llegando a crear cierta confusión. En relación con esto, FERNÁNDEZ-PALACIOS, tras categorizar la expresión empleada por la *Lex Superior* de vaga y errónea que hubiera sido más adecuada en la redacción constitucional que figurase «y los representantes permanentes de España», dándole un alcance más amplio al precepto. En este sentido advierte que, en la práctica española que rodea a los representantes permanentes de España van a distinguirse dos supuestos en función del tipo de organización ante la que actuen. El primero es cuando se está ante lo que el propio autor denomina «organizaciones internacionales universales o regionales originarias», entre las que sitúa a la Unión Europea o las Naciones Unidas, y en cuyo caso las Cartas Credenciales serán firmadas por el Jefe del Estado. El segundo serían cuando se trate de «organizaciones internacionales universales o regionales derivadas», sabiendo que la acreditación va a correr a cargo del Ministro de Asuntos exteriores<sup>684</sup>.

Finalmente, debemos señalar la compatibilidad del precepto analizado con el artículo 97 CE, que atribuye la política exterior al

---

<sup>683</sup> Pérez Vera, Elisa y Rodríguez Carrión, Alejandro, “Artículo 63”, en Alzaga Villamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, p. 265. FERNÁNDEZ-PALACIOS siguiendo lo dicho, advierte que el apartado primero del artículo 63 haría alusión a los embajadores en un sentido cerrado, siendo «aquellos que asumen, tras su nombramiento por el Consejo de Ministros, una Jefatura de Misión en diplomacia bilateral, independientemente de su pertenencia o no a la Carrera Diplomática y de, en el caso de pertenecer a la misma, haber adquirido o no la condición de embajador de España». Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, op. cit., pp. 295.

<sup>684</sup> Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, op. cit., pp. 295-296.

Gobierno, siendo precisamente este el que realice los nombramientos de los embajadores y otros representantes, siendo el Rey el que se encargue simplemente de firmar las Cartas Credenciales, sabiendo que estamos ante un acto que va a requerir, como no puede ser de otro modo, el refrendo correspondiente<sup>685</sup>.

Por ello, queda patente que el instrumento mediante el cual se va a llevar a cabo el ejercicio de esta función regia son las Cartas Credenciales, ya sea mediante la firma de las mismas o su recepción, según se trate de la vertiente activa o pasiva de la función<sup>686</sup>.

### **11.2. Manifestación del consentimiento en los Tratados Internacionales**

El apartado segundo del artículo 63 CE dice: «Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes». En el Anteproyecto Constitucional<sup>687</sup> se podía apreciar una diferencia destacable, ya que se hablaba, entre otros aspectos, de una autorización regia de la celebración de tratados. Concretamente se decía: «El Rey autoriza la celebración de los tratados internacionales y, en su caso, los ratifica. Sin embargo, la conclusión de tratados que afecten a materias de competencia de las Cortes Generales deberá ser previamente autorizada mediante ley». En el Informe de la Ponencia del Congreso<sup>688</sup> ya se aludía a la manifestación del consentimiento, aunque se mantenía una referencia a autorizar su

---

<sup>685</sup> Alzaga Villaamil, Óscar; Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio; Reviriego Picón, Fernando; Salvador Martínez, María y Aguacil González-Auriolles, Jorge, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978 II, Derechos Fundamentales y Órganos del Estado*, op. cit., p. 305; Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 523.

<sup>686</sup> Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, op. cit., p. 296.

<sup>687</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

<sup>688</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 82, de 17 de abril de 1978, p. 1626.

celebración y ratificarlos. Será el Dictamen de la Comisión del Senado<sup>689</sup> el que le dé la redacción finalmente aprobada.

Dicho esto, nos encontramos con que el Capítulo Tercero del Título III de la Constitución vigente tiene por cabecera “De los Tratados Internacionales”, estando integrado por los artículos 93 a 96. Además de en esta parte de la *Lex Superior*, existen referencias a los Tratados y acuerdos internacionales en distintos preceptos, como sucede con el artículo 10.2 CE<sup>690</sup>, el 11.3<sup>691</sup>, los tres primeros puntos del artículo 13<sup>692</sup> o el 39.4 CE<sup>693</sup>.

La formación o celebración de un tratado internacional está conformada por fases diferenciadas. Sin entrar en todas ellas, debemos centrarnos aquí en la relativa a la manifestación del consentimiento, que es lo que se atribuye al Rey en el precepto que ahora nos compete tratar.

---

<sup>689</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 157, de 6 de octubre de 1978, p. 3426.

<sup>690</sup> Artículo 10.2 CE: «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

<sup>691</sup> Artículo 11.3 CE: «El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen».

<sup>692</sup> Artículo 13 CE: «1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley. 2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. 3. La extradición solo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo».

<sup>693</sup> Artículo 39.4 CE: «Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos».



El Derecho Internacional se muestra flexible en cuanto a las posibilidades existentes para manifestar el consentimiento por parte del Estado<sup>694</sup>; pero, advertía hace ya años WILDHABER, que no hay sistema democrático representativo en el que el poder legislativo no esté implicado en ese proceso<sup>695</sup>.

Tradicionalmente, el denominado *treaty making power* se dejaba en manos del Jefe del Estado. Con la evolución que se ha ido produciendo de los distintos sistemas, esta capacidad se ha ido limitando hasta llegar a nuestros días. FERNÁNDEZ-PALACIOS ha explicado que podrían distinguirse tres modelos<sup>696</sup>. El primero de ellos consistiría en la presencia de una competencia caracterizada por la incondicionalidad del Jefe del Estado, o dicho de otra forma, una ausencia de limitaciones en relación a la formación y declaración de la voluntad. Este modelo, del que el autor advierte su superación actualmente, sería el presente en el constitucionalismo histórico británico. El segundo modelo consistiría en la existencia de una intervención parlamentaria de carácter obligatoria con independencia del contenido de los tratados, siendo característico de la Constitución francesa de 1791, aunque es un modelo en desuso. Finalmente, la tercera posibilidad consistiría en una intervención parlamentaria de carácter obligatoria en atención a la materia. Aquí es donde encuadra lo

---

<sup>694</sup> Esto lo dice también FERNÁNDEZ-PALACIOS aludiendo al artículo 11 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados (artículo 11: «El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido»). Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, op. cit., p. 300.

<sup>695</sup> Wildhaber, Luzius, *Treaty-making-power and the Constitution*, University of Basel, Basilea, 1971, p. 243, citado en Remiro Brotons, Antonio, “La Constitución y el Derecho Internacional”, en Álvarez Conde, Enrique (coord.), *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998, p. 258.

<sup>696</sup> Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, op. cit., pp. 89-91.



dispuesto en la Constitución Española en la cual se prevén distintas intervenciones parlamentarias, siendo estas: la autorización a través de ley orgánica, la autorización simple, la participación en la reforma constitucional de carácter previo a la celebración de los tratados cuando existan choques en los contenidos, y la comunicación en los restantes tratados<sup>697</sup>. Por este motivo, se ha afirmado que la Constitución de 1978 ha regulado un sistema de lista positiva<sup>698</sup> inspirado en un criterio material conforme al cual solo serán de obligada autorización parlamentaria los tratados que por su contenido sean subsumibles en una de las categorías tipificadas en los artículos 93 y 94.1 CE.

---

<sup>697</sup> Estas intervenciones encuentran su fundamento constitucional en el propio Capítulo Tercero del Título III al que ya se ha aludido. De esta manera en el artículo 93 CE se prevé la autorización mediante ley orgánica: «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión». En el apartado primero del artículo 94 se observa la autorización simple: «La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos: a) Tratados de carácter político. b) Tratados o convenios de carácter militar. c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I. d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública. e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución». En el artículo 95.1 la revisión constitucional: «La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional». Finalmente el apartado segundo del artículo 94 alude a la comunicación: «El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios».

<sup>698</sup> Serrano Alberca, José Manuel y González Escudero, Ángeles, “Sinopsis artículo 94”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=94&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

Un aspecto que debemos indicar es que lo establecido por ALZAGA VILLAAMIL, quien ha señalado que el artículo 63.2 CE puede considerarse impreciso<sup>699</sup>, sobre todo en alusión a la referencia que se realiza al final, según la cual la prestación del consentimiento debe realizarse «de conformidad con la Constitución y las leyes». Si bien es cierto que la conformidad con la Constitución no presenta ningún tipo de discusión, la referencia a las leyes ha dividido a la doctrina.

Por un lado, se puede considerar que esta referencia hay que entenderla en el marco de la ley en los supuestos de autorización de las Cortes Generales<sup>700</sup> y los cuales ya han sido mencionados en lo precedente.

Por otro lado, otra perspectiva sería considerar que al referirse a la conformidad con las leyes, se está aludiendo a la existencia de una reserva de ley para la materia<sup>701</sup>. Esta es la postura a la que nos aproximamos y por la que ha optado el Tribunal Constitucional<sup>702</sup>. Desde nuestra perspectiva esta es la postura más coherente, permitiendo que una ley pueda hacer las precisiones que se consideren oportunas en consonancia con la Constitución.

En todo caso, lo que debe quedar claro es que, con la previsión constitucional contenida en el apartado segundo del artículo 63 CE, al Rey le va a corresponder una competencia meramente formal que consiste en vincular al Estado mediante un tratado o convenio internacional. Sin embargo, hay que tener presente que la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 otorga, en relación con la manifestación del consentimiento del Estado, una libertad de forma.

---

<sup>699</sup> Alzaga Villaamil, Óscar, *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, op. cit., p. 418.

<sup>700</sup> Santaolalla López, Fernando, “La ley y la autorización de las Cortes a los Tratados Internacionales”, op. cit., p. 40.

<sup>701</sup> Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, op. cit., p. 301.

<sup>702</sup> Auto 114/1991, de 11 de abril, Fundamento Jurídico 4.

En este punto podemos plantearnos si la actuación del Rey es siempre y en todo caso imprescindible o bien solo en determinados supuestos.

Le lectura literal del precepto podría servir de fundamento para considerar que la participación del Rey va a ser obligatoria en todos y cada uno de los tratados internacionales<sup>703</sup>. Sin embargo, esta interpretación sería un error. Así, el Alto Tribunal ha afirmado que es posible que esta opción se plasme en un texto legal, pero el hecho de no haberse realizado no puede implicar que la única manifestación del consentimiento deba provenir del Rey de forma imperativa, sabiendo que es posible llegar a otro tipo de acuerdos. El Supremo Intérprete de la Constitución ha afirmado, que lo establecido en el artículo de la Carta Magna no puede ser interpretado de tal manera: «que en defecto de ley que expresamente lo autorice, solo el Rey puede declarar válidamente el consentimiento internacional del Estado. Esta interpretación no viene impuesta ni por el tenor literal del artículo en cuestión, ni por el sistema institucional en el que se enmarca, ni por la finalidad a la que sirve. Una interpretación de tan extremo rigor formal cegaría la facultad de alcanzar, acuerdos mediante el canje de notas verbales, que es fundamental en la práctica diplomática cotidiana y que, ejercida en los términos en que lo fue en el presente caso, resulta plenamente respetuosa con las reservas constitucionales de ley que traza el art. 63.2 C.E. por una parte, y los arts. 17.1 y 25.1 por otra»<sup>704</sup>.

Dicho esto, debemos aludir, en consonancia con la reserva de ley de la que se ha hablado, a la aprobación de la necesaria Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que ha venido a completar lo dispuesto en la Constitución<sup>705</sup>. El artículo 22 de esta norma legal se refiere al papel del Rey en la manifestación del

---

<sup>703</sup> Esta es la posición que, al poco de entrar en vigor la Constitución, defendía MENÉNDEZ REXACH. Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el Derecho público español, op., cit.*, p. 425.

<sup>704</sup> Auto 114/1991, de 11 de abril, Fundamento Jurídico 4.

<sup>705</sup> Esta ley ha servido para derogar, en virtud de su Disposición derogatoria, el Decreto preconstitucional 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales.

consentimiento, de tal manera que el tenor literal de dicho precepto es el siguiente: «El Rey, con el refrendo del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, firmará los instrumentos de ratificación y de adhesión que manifiesten el consentimiento de España en obligarse por un tratado internacional».

Esta previsión se sitúa en la línea de lo afirmado por FERNÁNDEZ-PALACIOS, quien ya con anterioridad a la existencia de esta norma, estableció que, en la práctica convencional española, se sigue la denominada «tesis de la intervención condicionada en razón de la forma», en atención a la cual, únicamente aquellos tratados en los que se manifieste el consentimiento de forma solemne implicaría la necesaria participación del Monarca<sup>706</sup>.

### **11.3. Declaración de Guerra y firma de Paz**

La Constitución Española de 1978 ha previsto, entre las denominadas funciones internacionales del Rey que estamos examinando, la declaración de guerra así como hacer la paz, requiriéndose previamente la autorización de las Cortes. Esto se observa en el artículo 63.3 CE que dispone literalmente lo siguiente: «Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz». La misma esencia la encontrábamos en el Anteproyecto de la Constitución<sup>707</sup>, aunque en vez de “hacer”, se decía “concluir” la paz, siendo en el Dictamen de la Comisión del Senado<sup>708</sup> donde se establezca la redacción actual.

En nuestro derecho constitucional histórico se pueden atisbar igualmente referencias a la guerra y paz entre las atribuciones regias. Esto puede observarse en el artículo 171.3 de la Constitución de 1812 se establece que le va a corresponder al Rey «Declarar la guerra, y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes»,

---

<sup>706</sup> Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, op. cit., p. 311.

<sup>707</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

<sup>708</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 157, de 6 de octubre de 1978, p. 3426.

repitiéndose la misma fórmula en los Textos Constitucionales posteriores como sucede en el artículo 45.4 de la de 1845, el 47.4 de la de 1837, el artículo 70 de la de 1869<sup>709</sup> y el 54 de la de 1876.

Puede decirse que, a lo largo de la historia, la guerra y el conocido *ius ad bellum*, no presentaban una connotación negativa, gozando de aceptación en el Derecho Internacional. Sin embargo, con el paso del tiempo, se optó por proceder a una limitación del mismo al considerar que la paz era lo que debía primar<sup>710</sup>.

El Rey, dada la configuración constitucional que posee, realizaría esta declaración de manera meramente formal, careciendo de decisión al respecto<sup>711</sup>.

Coincidimos con FERNÁNDEZ-PALACIOS<sup>712</sup>, cuando indica que la previsión constitucional de declarar la guerra entra en clara contradicción con la Carta de las Naciones Unidas, la cual se posiciona en contra de la posibilidad recogida por nuestro Texto Constitucional<sup>713</sup>. Ahora bien, la propia Carta establece dos

---

<sup>709</sup> En este caso se establece el mismo contenido justo después de indicar que el Monarca va a disponer de las fuerzas de mar y tierra, quedando de la siguiente manera: «El Rey dispone de las fuerzas de mar y tierra, declara la guerra, y hace y ratifica la paz; dando después cuenta documentada a las Cortes», todo ello en el mismo artículo 70.

<sup>710</sup> Pastor Ridruejo, José Antonio, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2003, p. 604.

<sup>711</sup> Melero Alonso, Eduardo, *La declaración de guerra en el ordenamiento jurídico español (un mecanismo para el control jurídico de la participación del Estado español en conflictos armados)*, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 121-126.

<sup>712</sup> Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, op. cit., pp. 321-322.

<sup>713</sup> Concretamente nos referimos al apartado 3 y 4 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, cuyo tenor literal es el siguiente: «3. Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia. 4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra

excepciones en las que se contempla el uso de la fuerza<sup>714</sup>. Estos dos supuestos serían, el primero, cuando, ante la falta de ineficacia de otras medidas contempladas, exista una estimación realizada por el propio Consejo de Seguridad, todo ello para poder mantener o restablecer tanto la paz como la seguridad internacional<sup>715</sup>. El segundo supuesto sería la legítima defensa<sup>716</sup>.

RIPOL CARULLA<sup>717</sup>, ha indicado que, en España, sí se ha visto otro tipo de actuaciones diferentes a las previstas en el artículo 63.3 CE. Así, se han participado en operaciones de paz y ayuda humanitaria. En

---

la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas».

<sup>714</sup> Ante esto, ORTIZ DE LA TORRE ha advertido que, a su juicio, el término guerra no puede equipararse a conflicto armado internacional, sino que debe ser entendido, en el panorama jurídico existente hoy en día, como aquella «guerra de agresión» que se sitúa al margen de los supuestos excepcionados en la Carta y en el Derecho Internacional. Tomás Ortiz de la Torre, José Antonio, “El caso Couso: ¿Tienen jurisdicción los Tribunales de España”, *Diario La Ley*, N° 6067, 2004.

<sup>715</sup> Artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas: «Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas».

<sup>716</sup> Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas: «Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales».

<sup>717</sup> Ripol Carulla, Santiago, “Artículo 63”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 1294.



estas, hasta antes de la reforma operada con la Ley 5/2005, de 17 de noviembre de Defensa Nacional, ya mencionada a lo largo de nuestra investigación, se procedía al envío de las tropas por decisión del Consejo de Ministros, con comparecencia posterior en la Cámara baja para proceder a informar sobre la cuestión. Con posterioridad a esta norma, se procede a un cambio en las misiones en el exterior. Así, aunque el artículo 5 otorga al Gobierno la determinación de la política de defensa, el aseguramiento de su ejecución y el acuerdo de participación en misiones fuera del territorio español<sup>718</sup>, esto debemos confrontarlo con el artículo 4.2 del mismo cuerpo normativo, según el cual se va a requerir una autorización del Congreso para la participación de las Fuerzas Armadas en estas misiones<sup>719</sup>.

Siendo la participación española en estas misiones destacada también por FERNÁNDEZ-PALACIOS, este autor se pronuncia a continuación de forma más concisa. Así, señala que en los conflictos bélicos que han tenido lugar desde la entrada en vigor del Texto Constitucional de 1978, como son la Guerra del Golfo en 1991, Kosovo en 1999 o Irak en el 2003, no se produjo una declaración de guerra de forma explícita<sup>720</sup>, por lo que no se puso en práctica el precepto

---

<sup>718</sup> Artículo 5: «En particular, al Congreso de los Diputados le corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en esta Ley».

<sup>719</sup> Artículo 4.2: «En particular, al Congreso de los Diputados le corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en esta Ley».

<sup>720</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ ha destacado a su vez que en la guerra de Irak existía una claro enfrentamiento de la oposición y de la opinión pública en relación a la participación en el conflicto, lo cual no fue tan manifiesto en los conflictos precedentes. García Fernández, Javier, “El Parlamento y la guerra. La posición de las Cortes Generales ante las misiones militares en el exterior”, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N° 8, 2003, p. 118. A este respecto podemos destacar también lo establecido por RUIZ MIGUEL, quien en el examen de la guerra de Irak, concluye la plena constitucionalidad de la actuación del Gobierno español categorizando la participación española de potencia no



constitucional, y en consonancia, el Rey no procedió a realizar la declaración de guerra con la autorización de las Cortes<sup>721</sup>. También se han podido ver una intervención debido al supuesto de legítima defensa en el año 2002, al ser ocupado el islote Perejil, donde tampoco se procedió a realizar esta declaración<sup>722</sup>.

Ahora haremos alusión al procedimiento que debería llevarse a cabo la declaración expresada en el artículo 63.3 CE. En atención al artículo 74.1 del Texto Constitucional, nos encontramos ante una competencia no legislativa de las Cortes Generales en relación con el Título II, la cual deberá ejercerse en reunión conjunta de las Cámaras<sup>723</sup>.

La iniciativa de este procedimiento, entiende DE OTTO que debe proceder del Gobierno, por encargarse de la política de defensa. Así, este autor afirma que dentro de estas atribuciones al Gobierno, «forma parte sin ninguna duda la preparación estratégica y la declaración de guerra en su caso»<sup>724</sup>.

La decisión de la autorización en esta sesión conjunta a la que hemos hecho referencia, se tomará por mayoría simple, o lo que es lo mismo, la mitad más uno. Ello es así porque es la regla general, sin que ninguna previsión constitucional o legal haya procedido a exigir una

---

beligerante. Ruiz Miguel, Carlos, “Análisis constitucional de la posición española en la II Guerra de Irak”, *Anuario de Derecho Internacional*, Nº 19, 2003, p. 97.

<sup>721</sup> Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, op. cit., p. 324. Hay que aclarar que, de los conflictos señalados, el relativo a la Guerra del Golfo contó con el amparo de la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU.

<sup>722</sup> Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, op. cit., pp. 324-325.

<sup>723</sup> En esto también coincide MENÉNDEZ REXACH, quien considera que la declaración formal no se hace por ley, sino por acuerdo de las Cortes. Su argumento es «la excepcionalidad del supuesto, que aconseja una decisión solemne pero rápida, al margen del procedimiento legislativo, esto es, una decisión adoptada por las Cámaras en sesión conjunta, conforme a lo previsto en el artículo 74». Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*, op., cit., p. 428.

<sup>724</sup> De Otto, Ignacio, “El mando supremo de las Fuerzas Armadas”, op. cit., p. 34.

mayoría cualificada, aun cuando quizá esta última fuese la deseable dada la importancia que podría conllevar una declaración de guerra<sup>725</sup>.

Por lo tanto, las Cortes Generales tendrán su papel en la autorización, y el Rey solo va a intervenir en la formalización de la declaración, sin tener parte decisoria o de proposición en la misma. El papel de las Cortes ha sido remarcado en el artículo 4.1.e de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional<sup>726</sup>. La misma norma legal ha establecido la necesidad de una autorización previa, por parte del Congreso de los Diputados en relación a la participación de las Fuerzas Armadas en misiones llevadas a cabo fuera del territorio nacional<sup>727</sup>.

Después de todo lo visto, creemos sumamente interesante señalar que FERNÁNDEZ-PALACIOS<sup>728</sup> ha sugerido, como intento de actualización y adaptación de la Norma Constitucional, la siguiente redacción para el artículo 63.3 CE: «al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, acordar el uso de la fuerza armada de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas». Dado que el “hacer la paz” no contradice ninguna previsión internacional ni es

---

<sup>725</sup> FERNÁNDEZ-PALACIOS también ha considerado que se exigiría una mayoría simple. Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, op. cit., p. 328

<sup>726</sup> Artículo 4.1.e: «A las Cortes Generales le corresponde: e) Acordar la autorización a que se refiere el artículo 63.3 de la Constitución».

<sup>727</sup> Artículo 4.2: «En particular, al Congreso de los Diputados le corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en esta Ley». El artículo 17.1 hace una concreción de la autorización del Congreso con la siguiente literalidad: «Para ordenar operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, el Gobierno realizará una consulta previa y recabará la autorización del Congreso de los Diputados».

<sup>728</sup> Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, op. cit., p. 329.

calificado de ilícito<sup>729</sup>, no creemos que fuera incorrecto añadirlo a la redacción sugerida por el autor.

Si bien lo que acaba de señalarse es aceptable, y es una de las posibilidades existentes, TORRES DEL MORAL se ha mostrado partidario de que se atribuya al Gobierno la función regia contenida en el artículo 63.3 CE. Esto implicaría, en definitiva, la supresión del propio precepto, provocando una adaptación del Texto Constitucional a su propio Preámbulo que enfatiza el fortalecimiento de las relaciones pacíficas, pero también adaptándose a la Carta de las Naciones Unidas<sup>730</sup>. Dicha atribución al órgano ejecutivo se realiza al verla incluida de forma clara en la función en la dirección de la defensa del Estado, que el artículo 97 CE atribuye al Gobierno<sup>731</sup>. Señala el autor que «en la Monarquía Española, el Rey es un Rey de paz, no de guerra»<sup>732</sup>. Por ello, con toda lógica, advierte que en el supuesto de declararse una guerra, si es declarada por el propio Gobierno, alejaría al Monarca de una visión como Rey-soldado, situándose más en el campo de la diplomacia y pacifismo, al no intervenir en dicha declaración<sup>733</sup>.

La modificación del artículo 63.3 CE o su supresión, se alzan como las grandes opciones a valorar en una futura reforma constitucional en la que será necesario adecuar el precepto a nuestros días. Si bien es cierto que ambas posibilidades pueden resultar aceptables, creemos que la segunda, la expresada por TORRES DEL MORAL, es más acorde con la configuración de la institución monárquica, en la que el Rey se guía por las disposiciones

---

<sup>729</sup> Fernandez-Palacios, Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, *op. cit.*, p. 327.

<sup>730</sup> Torres del Moral, Antonio, “Concepción pansimbolista de la monarquía parlamentaria”, *op. cit.*, p. 216.

<sup>731</sup> *Ibidem*.

<sup>732</sup> Torres del Moral, Antonio, “Concepción pansimbolista de la monarquía parlamentaria”, *op. cit.*, p. 216.

<sup>733</sup> *Ibidem*.

constitucionales que se encaminan a las relaciones pacíficas y, por ende, siendo más acorde con el espíritu consagrado en la Constitución. De esta manera se sigue la estela fijada en el ámbito internacional a las que se han hecho mención. En cualquier caso, lo que debe quedar patente es la necesidad de adaptación del precepto de una u otra forma, adecuándolo así a la realidad del derecho internacional.

## **12. Potestades relativas a la Casa del Rey**

Dentro de las funciones, resultaría impensable no hacer alusión a la Casa de Su Majestad el Rey. El precepto constitucional que se encarga de la misma es el artículo 65 CE, sin perjuicio de la referencia del artículo 64 relativo al refrendo que ya vimos en su momento. En este precepto se nos habla de dos aspectos relevantes en los cuales el Rey va a contar con una amplia discrecionalidad. El apartado primero hace alusión a la dotación económica, cuya función es sostener a la Familia y a la Casa, indicando claramente que el Rey va a distribuirla libremente, mientras que el apartado segundo expone que el nombramiento de los miembros civiles y militares de la Casa serán nombrados y relevados de forma libre por el Rey. La literalidad del artículo es la siguiente: «1. El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma. 2. El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa». En el Anteproyecto de la Constitución<sup>734</sup> ya se podía apreciar la misma literalidad que figura hoy en nuestra Carta Magna.

Por la importancia que tiene en relación con el precepto, debemos hacer, como paso primero, una alusión a la Casa del Rey. Se ha considerado que la misma tiene una función específica que es la de contribuir a la realización de las funciones del Monarca, aunque existiendo también una función personal cuyo destinatario es el Jefe del

---

<sup>734</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

Estado<sup>735</sup>. El Decreto 2942/1975, de 25 de noviembre, fue la norma encargada de la creación de la Casa de Su Majestad el Rey, haciéndolo de forma muy concisa, ya que únicamente contaba con 4 artículos y 1 Disposición Final. En su artículo 1 se indicaba que la Casa de SM el Rey estaría integrada por:

- Jefaturas de Protocolo
- Cuarto Militar
- Secretaría de Su Majestad el Rey
- Intendencia de la Casa del Rey y Patrimonio

En el apartado segundo de este mismo precepto se hacía mención a la figura del Jefe de la Casa, que será del que dependerán los distintos Jefes de las otras unidades.

El artículo 2 se refería a la desaparición de las Casas Civil y Militar del Jefe del Estado y de la Casa del Príncipe, integrándose sus miembros en la Casa del Rey.

Cabe indicar que el Decreto que acabamos de mencionar es preconstitucional, algo que es evidente en atención a la fecha del mismo. Con la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, se dicta el Real Decreto 310/1979, de 13 de febrero. En esta norma se caracterizaba a la Casa como un organismo que dependía de Rey de forma directa, y cuya misión no era otra que facilitarle su actividad como Jefe del Estado. Así, el artículo 2 de este nuevo Real Decreto de 1979, se centra en hacer una nueva estructuración en:

---

<sup>735</sup> BELDA PÉREZ-PEDRERO ha afirmado que «la Casa de SM tiene un claro componente, que constituye su esencia, de ayudar al Rey o canalizar el trabajo de este para el cumplimiento de su oficio público como Jefe del Estado. Sin embargo, va a tener (por tradición histórica fundamentalmente) cierta función de servicio personal desconocida para otras administraciones, puesto que de ella dependerá también la asistencia (buena parte de la cual es privada) al titular de la magistratura y su familia». Belda Pérez-Pedrero, Enrique, “La Casa de Su Majestad el Rey”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 760.

- Jefatura
- Cuarto Militar
- Secretaría General
- Guardia Real
- Servicio de Seguridad

Por su parte, el Real Decreto 1677/1987, de 30 de diciembre, de reorganización de la Casa de Su Majestad el Rey, realiza una modificación que se centra en la constitución del Cuarto Militar y de las funciones y estructuración de la Secretaría General, sabiendo que se especifica que el Secretario General será el segundo Jefe de la Casa. Al mismo tiempo, y acorde con lo anterior, con este Real Decreto también se suprime aquella previsión consistente en que el Jefe del Cuarto Militar sustituiría al Jefe de la Casa cuando estuviera ausente.

Posteriormente, aparecerá el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de SM el Rey. La caracterización de la Casa se mantendrá como en la normativa precedente, aunque quedando la siguiente estructura<sup>736</sup>:

- Jefatura
- Secretaría General<sup>737</sup>

---

<sup>736</sup> Inicialmente en este Real Decreto se preveía, como en la normativa anterior, el “Servicio de Seguridad”, sin embargo esta fue suprimida a raíz de la reforma operada mediante el Real Decreto 999/2010, de 5 de agosto, quedando únicamente con tres secciones.

<sup>737</sup> Esta Secretaría General presenta a su vez las siguientes subdivisiones: Secretaría de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos; Gabinete de Planificación y Coordinación; Secretaría de Su Majestad la Reina; Servicio de Seguridad; Comunicación; Protocolo; Administración, Infraestructura y Servicios. Cabe indicar que en la redacción inicial de la norma se preveía que estaría integrado por la Secretaría de Despacho; Actividades y programas; Relaciones con los medios de comunicación; Protocolo; Intendencia y Centro de Comunicaciones e Informática. Siendo modificada mediante el Real Decreto 999/2010, de 5 de agosto, de tal manera que se hacía más específico con las siguientes divisiones: Gabinete de Planificación y Coordinación; Secretaría de Su Majestad la Reina; Secretaría de Su Alteza Real el Príncipe de Asturias; Servicio de Seguridad; Relaciones con los Medios de Comunicación; Protocolo y Administración,

- Cuarto Militar y Guardia Real

Entre las funciones que competen de forma especial al Jefe de la Casa del Rey están tanto ejercer la dirección e inspección de todos sus servicios, la comunicación con los Departamentos Ministeriales, órganos superiores de la Administración del Estado o Instituciones en asuntos que les afecte, formular la propuesta relativa a la asignación presupuestaria, la disposición de los gastos propios de los servicios de la Casa dentro del importe de los créditos autorizados y en la cuantía que se reserva a su competencia por determinación del Rey, firmar los contratos de los asuntos que le sean propios a la Casa, el establecimiento de las normas de coordinación entre la Guardia Real y el Servicio de Seguridad, y la aprobación de las cuentas anuales correspondientes a la liquidación de cada ejercicio económico<sup>738</sup>. En relación con esto, en el año 1990 se añade la existencia de una Oficina<sup>739</sup>, que va a depender del Jefe de la Casa, sabiendo que su titular va a tener la consideración de Dirección, pudiendo incorporarse como personal técnico de asesoramiento hasta un máximo de 5 miembros. Esta oficina recibirá con posterioridad la denominación de Oficina de Intervención, previéndose que al frente estará un Interventor que controlará con las técnicas típicas de la Administración del Estado, la gestión económica-financiera, presupuestaria y contable, incluyéndose un informe que se deberá presentar al Jefe de la Casa después de la liquidación de cada ejercicio económico. Dicho informe será un resumen de los que se han emitido a lo largo del año, expresando el grado de eficacia que existe.

A su vez, el año 2014 se va a añadir un Consejero Diplomático, que también va a depender del Jefe de la Casa, y que se dedicará a prestar asistencia en las relaciones internacionales<sup>740</sup>.

---

Infraestructura y Servicios. Quedando como se ha expuesto mediante el Real Decreto 547/2014, de 27 de junio.

<sup>738</sup> Esta última fue añadida mediante el RD 999/2010, de 5 de agosto.

<sup>739</sup> Real Decreto 657/1990, de 25 de mayo.

<sup>740</sup> Real Decreto 547/2014, de 27 de junio.



Por otro lado tenemos la Secretaría General. El Secretario General va a ser el segundo Jefe de la Casa, sustituyendo en caso de enfermedad o ausencia al primero. Le va a corresponder al Secretario General:

- El desempeño de la Jefatura del personal de la Casa, así como la resolución de los asuntos relativos al mismo salvo de lo que sea competente el Jefe del Cuarto Militar.
- La asunción de la inspección de las dependencias de la Casa.
- Disponer cuanto concierne al régimen interno de los servicios generales de la Casa y resolver los respectivos expedientes cuando no sea facultad privativa del Jefe de aquella.
- Proponer al Jefe de la Casa las resoluciones que estime procedentes en los asuntos de su competencia y cuya tramitación le corresponda.
- Establecer el régimen interno de las oficinas de la Casa de S.M. el Rey.
- Elevar anualmente al Jefe de la Casa un informe acerca de la marcha, coste y rendimiento de los servicios a su cargo y proponer las reformas que se encaminen a mejorar y perfeccionar los mismos.
- Elaborar los proyectos de planes de actualización y los programas de necesidades de la Casa.
- Confeccionar, una vez aprobada en los Presupuestos del Estado la cantidad global a que se refiere el artículo 65.1 de la Constitución, el proyecto del presupuesto propio de la Casa, con arreglo a los principios de rigor, economía y eficiencia, y elevarlo al Jefe de la Casa para su aprobación por Su Majestad el Rey.
- Ordenar los pagos.
- Elevar al Jefe de la Casa las cuentas anuales formuladas por la Unidad de Administración, Infraestructura y Servicios.
- Cuidar de que tanto las operaciones económicas, como las liquidaciones e ingresos en la Hacienda Pública y Seguridad Social, de los diversos tributos y cotizaciones sociales, se realicen con los mismos criterios que los empleados por la Administración del Estado.

El Cuarto Militar, por su parte, se encarga de representar el honor de la Institución militar. Dentro del mismo se puede encontrar un oficial general, que va a ser, por un lado, el primer ayudante del Rey y por otro, el Jefe del Cuarto Militar, sabiendo que la Guardia Real va a depender de él, aunque esto es en virtud de una delegación del Jefe de la Casa. A su vez, también hay lo que se ha denominado como ayudantes de campo del Rey, que tendrán empleos militares de coronel o capitán de navío, teniente coronel o capitán de fragata, comandante o capitán de corbeta, y que van a pertenecer al Ejército de Tierra, de Aire, a la Armada y al Cuerpo de la Guardia Civil, y los ayudantes de campo que se vayan a designar para la heredera<sup>741</sup>. Finalmente, el Cuarto Militar lo integrará un gabinete.

La Guardia Real va a estar compuesta por una Jefatura y por unidades de tres tipos, a pie, a caballo y motorizadas, sabiendo que el Ministerio de Defensa tiene la obligación de prestarles su apoyo cuando sea necesario para el ejercicio de sus funciones. La Guardia va a tener atribuidas una serie de funciones que serían:

- Proporcionar el servicio de guardia militar
- Rendir honores
- Dar escoltas solemnes

En relación a estos cometidos, podemos afirmar que los mismos van a tener un carácter nacional que puede verse ampliado al ámbito internacional ya que, si bien es cierto que el establecimiento de estas

---

<sup>741</sup> Mientras que en la redacción original se preveía un número cerrado de 8 ayudantes, ampliado a 9 por el Real Decreto 1183/2006, de 13 de octubre, la última modificación operada mediante el Real Decreto 772/2015, de 28 de agosto, suprime toda referencia a un número específico, por lo que entendemos que podrán ser tantos como se consideren necesarios y oportunos. Al mismo tiempo, todos los ayudantes de campo y el propio Jefe del Cuarto Militar, van a tener la condición de ayudantes honoríficos en el momento del cese. Aunque esto se preveía desde la redacción original, no se incluían los ayudantes de la heredera al trono entre los que tendrían el cargo honorífico, cosa que se incluyó mediante el Real Decreto 1033/2001, de 21 de septiembre.

funciones se hace respecto del Rey y de aquellos miembros de la Familia Real que se determinen, se incluye la posibilidad de que se extienda, cuando así se ordene, a los Jefes de Estados extranjeros.

El Servicio de Seguridad va a estar constituido por la Jefatura y por las Fuerzas de Seguridad del Estado. Su función no es otra que la seguridad inmediata de la Familia Real y aquellos miembros que, aun sin pertenecer a la misma, pero si a la familia o a la Casa del Rey, el Ministerio del Interior considere que deben gozar de esta protección<sup>742</sup>. Contará con los apoyos que se necesiten del Ministerio del Interior y el de Defensa para el caso de la Guardia Civil, sin embargo, podrá el Jefe del Servicio recabar apoyo y colaboración de otros organismos o entidades cuando esté justificado por la urgencia y por delegación del Jefe de la Casa.

No podemos dejar de mencionar que el personal al servicio de la Casa del Rey, va a poder clasificarse en las siguientes categorías:

- a) De alta dirección<sup>743</sup>.
- b) De dirección<sup>744</sup>.
- c) Funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales.
- d) Funcionarios eventuales.
- e) Personal laboral.

Con todo lo dicho, debemos señalar que, desde el reconocimiento de la Corona como una institución independiente y separada del resto de poderes del Estado, a la que se atribuyen funciones propias, resulta imprescindible que exista una asignación de recursos para que aquellas puedan ser llevadas a cabo. Tal y como señala LÓPEZ

---

<sup>742</sup> Cabe señalar que esto es así a raíz del Real Decreto 772/2015, de 28 de agosto. Sin embargo, en el texto original de la norma, únicamente se hablaba de la protección inmediata de la Familia Real, sin tanta especificación.

<sup>743</sup> En esta categoría van a estar el Jefe de la Casa, Secretario General y Jefe del Cuarto Militar, siendo nombrados por Real Decreto.

<sup>744</sup> Consejero Diplomático, los Jefes titulares de las Unidades en las que se divide la Secretaría General y el Interventor, siendo nombrados por Real Decreto.

GUERRA<sup>745</sup>, tradicionalmente han existido dos formas en la que se ha procedido a esta asignación. Por un lado lo que se denomina el sistema de lista civil, que consistiría en conceder al Jefe del Estado una cantidad necesaria para que lleve a cabo sus funciones, y por otro lado el sistema de Patrimonio Real, lo cual no es otra cosa que atribuir al titular de la Corona unos bienes cuyo propietario es el propio Estado, y poner a su disposición unas rentas determinadas. En nuestro ordenamiento jurídico constitucional, no se ha optado por ninguno de los dos sistemas de forma individualizada, sino que se ha seguido uno en el que ambos están presentes, lo cual ha llevado a denominarlo como doble sistema de atribución regia.

Debemos aclarar que la constitucionalización de una dotación a la Corona no es algo nuevo, sino que estuvo presente en distintos Textos Constitucionales de nuestra historia. Así, la Constitución de 1812 lo prevé en su artículo 220<sup>746</sup>. Por su parte, la Constitución de 1837 lo establece en su artículo 49<sup>747</sup>, exponiéndose con la misma literalidad en el artículo 48 de la Constitución de 1845<sup>748</sup>, siguiéndose este modelo en el artículo 57 de la de 1876<sup>749</sup>. Una diferencia en la redacción podemos observarla en la Constitución de 1869, donde no aparece ninguna

---

<sup>745</sup> López Guerra, Luis, “Artículo 65: Dotación de la Corona”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, pp. 312-313.

<sup>746</sup> Artículo 220: «La dotación de la casa del Rey y los alimentos de su familia, de que hablan los artículos precedentes, se señalarán por las Cortes al principio de cada reinado, y no se podrán alterar durante él».

<sup>747</sup> Artículo 49: «La dotación del Rey y de su familia se fijará por las Cortes al principio de cada reinado».

<sup>748</sup> Artículo 48: «La dotación del Rey y de su Familia se fijará por las Cortes al principio de cada reinado».

<sup>749</sup> Artículo 57: «La dotación del Rey y de su familia se fijará por las Cortes al principio de cada reinado».

referencia a la Familia, indicándose simplemente que la asignación será para el Rey, lo cual se hace en el artículo 76<sup>750</sup>.

También en derecho comparado puede apreciarse, como sucede en el artículo 10 de la Constitución de Dinamarca<sup>751</sup>, 40 de la Constitución de los Países Bajos<sup>752</sup> o el artículo 43 de la Constitución de Luxemburgo<sup>753</sup>.

---

<sup>750</sup> Artículo 76: «La dotación del Rey se fijará al principio de cada reinado».

<sup>751</sup> Artículo 10: «Mediante ley se establecerá la asignación del Rey, mientras dure su reinado. Tal ley determinará también los castillos y otras propiedades del Estado que se pongan a disposición del Rey». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 137.

<sup>752</sup> Artículo 40: «1. El Rey percibirá anualmente, con cargo al Estado, asignaciones conforme a normas que se establezcan por la ley. Esta ley determinará a qué otros miembros de la Casa Real se otorgarán asignaciones con cargo al Estado y regulará las mismas. 2. Las asignaciones percibidas por las citadas personas con cargo al Estado, así como los elementos patrimoniales que se utilicen para el ejercicio de sus funciones estarán exentos de impuestos personales. Además, todo cuanto el Rey o su sucesor presunto adquiera mediante herencia o donación de un miembro de la Casa Real, estará exento de los impuestos sobre las sucesiones, las transmisiones y las donaciones. Podrán otorgarse otras exenciones fiscales por la ley. 3. Las Cámaras de los Estados Generales sólo podrán aprobar los proyectos de ley mencionados en los párrafos anteriores por una mayoría de al menos dos tercios de los votos emitidos». Junto con ello, en el artículo 41 de la misma Constitución se establece una vinculación entre la organización de la Casa y el interés público: «El Rey organizará su Casa, en atención al interés público». Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, op. cit., p. 13.

<sup>753</sup> Artículo 43: «La lista civil queda fijada en trescientos mil francos oro al año. La ley podrá modificarla al comienzo de cada reinado. La ley presupuestaria podrá asignar cada año a la Casa soberana los fondos necesarios para cubrir los gastos de representación». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 174.

En la Constitución actual, el apartado primero del artículo 65 hace referencia a esta dotación. De la regulación constitucional obtenemos que se trata de una asignación que no solo va a involucrar al Rey, sino a la Familia Real y a la propia Casa.

Por lo tanto, en la dotación dada al Rey, se incluyen todos los gastos que se deriven del personal de la Casa y de la propia Familia Real. Además, la asignación que se le da a la institución va a estar determinada en los Presupuestos Generales del Estado<sup>754</sup>. En este sentido, debemos advertir que los Presupuestos deben contener una previsión relativa a la Corona de forma necesaria, no pudiendo omitirse, ya que aparece configurada de forma obligatoria en el Texto Constitucional. En lo que sí puede haber variaciones es en lo relativo a la cantidad que se le asigna, aunque en todo caso, la misma deberá ser suficiente para el cumplimiento de sus funciones<sup>755</sup>. En la práctica es el Jefe de la Casa del Rey el que propone una cantidad<sup>756</sup>. La propuesta no tiene por qué llevarse a cabo tal cual, o lo que es lo mismo, previamente a su inclusión en los presupuestos, puede ser objeto de modificación,

---

<sup>754</sup> A modo ejemplificativo, simplemente señalar que la dotación en el último año de reinado de Don Juan Carlos I, la cantidad era de 7.775.040,00 Euros, siendo el resultado de una bajada paulatina a lo largo de los años precedentes (así, en el año 2011 la cantidad era de 8.434.280,00 Euros, en el 2012 era de 8.264.280,00 Euros y en el 2013 de 7.933.710,00 Euros). Con la llegada al trono de Don Felipe VII, se mantiene la misma cantidad durante el año 2015 y 2016, subiendo muy ligeramente en el 2017, llegando a alcanzar los 7.818.890,00 Euros.

<sup>755</sup> Así lo ha expresado BELDA PÉREZ-PEDRERO, quien explica que si no existiera una dotación que fuera suficiente, se podría poner en riesgo el cumplimiento de las funciones constitucionales, señalando que esta dotación cuenta con una garantía constitucional. Bleda Pérez-Pedrero, Enrique, “La Casa de Su Majestad El Rey”, *op. cit.*, pp. 760-761. También se ha pronunciado de esta manera ELVIRA PERALES, al indicar que aunque la última palabra en la concesión del presupuesto a la Casa del Rey la tiene el Gobierno y el propio Parlamento, la cantidad asignada deberá ser siempre y en todo caso adecuada para la realización de las tareas constitucionalmente encomendadas. Elvira Perales, Ascensión, “The monarchy in Spain”, *Indret*, N° 1, 2010, p. 6.

<sup>756</sup> Artículo 3 Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo.



puesto que constitucionalmente únicamente se exige que la cantidad sea suficiente<sup>757</sup>.

Como es lógico, en el precepto constitucional que estamos tratando ahora, esto es el artículo 65 CE, no se observa más que una disposición del Constituyente de cara a atribuir al Rey una dotación económica. Sin embargo, a lo largo del Texto Constitucional, sí que se puede observar una constitucionalización del Patrimonio Nacional en el artículo 132.3, el cual, deriva directamente del Real Patrimonio, siendo esta una acepción que nace tras la Constitución de Cádiz, y que viene a hacer referencia a un grupo de bienes que suponían una especie de patrimonio de la Corona que tenían como característica «la plena titularidad al Estado, permaneciendo su afectación a la Jefatura del Estado como fin principal, sin perjuicio de que complementaria y concurrentemente se destinen a usos culturales, sociales y de investigación»<sup>758</sup>.

---

<sup>757</sup> GUTIERREZ DEL CASTILLO coincide en esto al indicar que «El Jefe de la Casa del Rey formula su propuesta de presupuesto de la Casa de Su Majestad y el ejecutivo la integra en el proyecto de Ley de presupuestos que remitirá al Congreso de los Diputados. Como antes se avanzaba, la sección primera de los presupuestos comprende una suma global también llamada dotación real que aparece recogida en un único Capítulo. Dicho importe es susceptible de sufrir variaciones durante la tramitación parlamentaria, ya que no hay precepto legal alguno que así lo impida. El único límite es que este importe global permita desarrollar adecuadamente las funciones encomendadas por la Constitución al Rey y a su familia». Gutiérrez del Castillo, Carmen, “La dotación presupuestaria de la Casa Real”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 785-786.

<sup>758</sup> Bassols Coma, Martín, “Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa del Rey y Patrimonio Nacional”, en Lucas Verdú, Pablo (coord.), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1983, p. 176. En este sentido también se sitúa SARMIENTO ACOSTA. Sarmiento Acosta, Manuel, “La definición jurídica del Patrimonio Nacional”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 774. Hay que tener presente que la



Para saber cuáles son los bienes que forman parte de ese Patrimonio Nacional, debemos acudir a la regulación del mismo, que se encuentra en la Ley 23/1982, de 16 de junio, del Patrimonio Nacional. El artículo 2 de la mencionada Ley nos aclara la cuestión al establecer lo siguiente: «Tienen la calificación jurídica de bienes del Patrimonio Nacional los de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen. Además se integran en el citado Patrimonio los derechos y cargas de Patronato sobre las Fundaciones y Reales Patronatos a que se refiere la presente Ley».

Nos planteamos ahora una importante cuestión que fue adelantada en un primer momento al tratar el tema del refrendo. La Constitución parece clara al especificar que el Rey va a distribuir la asignación libremente, sin embargo, dentro del artículo 64 referido al refrendo, este apartado primero del artículo 65 no aparece excluido de este requisito que garantiza la validez de los actos del Rey, por lo tanto, ¿es necesario que exista un refrendo en la libre distribución de la asignación económica que se le hace al Monarca?. La postura mayoritaria de la doctrina, indica que, al referirse la Constitución a una distribución libre, ello excluye la necesidad de refrendo aunque no se especifique de forma concreta. En este sentido, ÁLVAREZ CONDE y TUR AUSINA, indican que «el adverbio libremente es suficientemente explicativo»<sup>759</sup>. También en esta línea se sitúan BURGOS PAVÓN y HONRADO DURANTE, quienes indican que los actos válidos sin refrendo son aquellos referidos a la esfera doméstica del Monarca, incluyendo específicamente tanto el apartado primero como segundo del artículo 65<sup>760</sup>. Otros autores que se han situado en esta posición han

---

Constitución de 1812, la cual atribuía la pertenencia de los Palacios Reales al Monarca en el artículo 214.

<sup>759</sup> Álvarez Conde, Enrique y Tur Ausina, Rosario, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 548.

<sup>760</sup> Burgos Pavón, Fernando y Honrado Durante, Emilio, *Temas de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Financieros, Madrid, 1992, pp.7-10.

sido ARAGÓN REYES<sup>761</sup>, ALONSO DE ANTONIO y ALONSO DE ANTONIO<sup>762</sup> y PÉREZ ROYO<sup>763</sup>, incluyendo ambos apartados del artículo 65.

En sentido contrario, aunque sin especificarlo de forma clara, se sitúa MERINO MERCHÁN, quien al tratar el tema, hace especial exclusiva mención del apartado segundo del artículo 65 CE<sup>764</sup>.

Por su parte, GÓMEZ SÁNCHEZ ha explicado que si bien todos los actos del artículo 65 se pueden realizar sin refrendo siendo plenamente válidos, no se excluye la posibilidad de que se refrenden. Así «alcanzan su plena validez sin el refrendo pero, de igual manera, no se perjudica ni anula dicha validez en el caso de que sean refrendados»<sup>765</sup>.

Junto con estos posicionamientos, también nos encontramos otro, concretamente el de TORRES DEL MORAL, quien, aun aceptando la excepción realizada por la propia Constitución, se muestra partidario de que todos los actos, incluidos los de este precepto sean refrendados, ya que el Rey lo es las 24 horas del día todos los días del año<sup>766</sup>. En este sentido debemos destacar que, desde la entrada en vigor

---

<sup>761</sup> Aragón Reyes, Manuel, “Un nuevo Rey en nuestra Monarquía Parlamentaria”, *op. cit.*, p. 48.

<sup>762</sup> Alonso de Antonio Ángel Luis y Alonso de Antonio, José Antonio, *Derecho constitucional español*, *op. cit.*, p. 329 – 330.

<sup>763</sup> Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, *op. cit.*, p. 605.

<sup>764</sup> Merino Merchán, José Fernando, *Instituciones de derecho constitucional español*, *op. cit.*, p. 73.

<sup>765</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *Introducción al régimen constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1997, p. 514.

<sup>766</sup> Con ello también señala el autor de forma más específica que «no se ve la razón por la que a esa notable excepción debe hacerse otra excepción reduciendo al ámbito privado algunos aspectos del régimen jurídico de la Corona de tanta importancia jurídico-pública como la disposición de una partida presupuestaria y el nombramiento de los titulares de ciertos cargos que, por trabajar continuamente junto al Rey, pueden tener —la han tenido y la tienen— una indisimulable trascendencia política. Es razonable, pues, que sea suprimida del artículo 56.3 la

de la Constitución de 1978, la práctica seguida primero por Don Juan Carlos I y en la actualidad por Don Felipe VI, ha sido la de someter libremente estos nombramientos al refrendo del Gobierno<sup>767</sup>.

Debemos destacar que, se ha indicado que, en las funciones que se establecen dentro de la Casa del Rey donde se observa una actividad de organización, y el nombramiento y cese de los miembros, puede subyacer una potestad reglamentaria de la propia Casa del Rey<sup>768</sup>. No debemos olvidar que la potestad reglamentaria no es exclusiva del Gobierno y Administraciones Públicas en sentido estricto, ya que existen excepciones como en lo relativo al Tribunal Constitucional<sup>769</sup>, por poner algún ejemplo.

---

salvedad que se hace con referencia al artículo 65. Dicho de otra forma: los actos del artículo 65, tanto los del apartado primero como los del segundo, deben ser refrendados, por lo que no debe decirse de ellos que son realizados por el Rey libremente y sobra, por ende, la excepción anunciada en el artículo 56.3». Dicho esto, también advierte que deberían ser refrendados por el Presidente del Gobierno lo relativo a los nombramientos, mientras lo relativo a la disposición de la dotación, podría refrendarlos en Jefe de la Casa, motivo por el cual este deberá tener el cargo de Ministro. Torres del Moral, Antonio, “La Corona”, *Revista de Derecho Político*, Nº 36, 1992, pp. 309.

<sup>767</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR ha indicado que de esta manera se consigue, por un lado un cierto acuerdo con el Gobierno, y por otro poner de manifiesto que no se forma, un «Gobierno paralelo al legítimo». Fernández-Miranda Campoamor, Carmen, “La irresponsabilidad del Rey: evolución histórica y regulación actual”, *Revista de Derecho Político*, Nº 44, 1998, p. 253.

<sup>768</sup> Confrontar: Vacas García-Alós, Luis, “Aproximación a un nuevo régimen jurídico de la Casa del Rey”, en Torres del Moral, Antonio (coord.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001, pp. 263-282; Díez-Picazo, Luis María, “El régimen jurídico de la Casa del Rey (un comentario al artículo 65 de la Constitución)”, *op. cit.*, p. 128.

<sup>769</sup> Artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: «El Tribunal Constitucional podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios, dentro del ámbito de la presente Ley. Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el Tribunal en Pleno, se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado», autorizados por su Presidente».

En todo caso, señalamos aquí que, la Casa del Rey, ha sido catalogada doctrinalmente como una Administración Medial. Con este término estamos haciendo alusión a las estructuras de tipo administrativo que tienen una finalidad concreta de servir como instrumento para que órganos constitucionales puedan desempeñar sus funciones<sup>770</sup>. Más específicamente que serían «aquellas organizaciones administrativas pertenecientes a los Altos órganos constitucionales que poseen sobre ellas prerrogativas de reglamentación, organización y funcionamiento, y por lo tanto, gozan de una relativa autonomía e independencia con relación al resto del aparato de Estado, incluido el Gobierno y la Administración, y cuya finalidad hace posible el funcionamiento de dichos órganos que tienen unas misiones específicas que cumplir, distintas de las de administrar, en el conjunto político del Estado»<sup>771</sup>.

En todo caso, y a pesar de esta categorización, lo que debemos tener claro es que no se trata de un órgano que pertenezca a ninguna otra Administración Pública, teniendo una gestión independiente, pero sabiendo que en todo caso se trata de un órgano estatal. A esto debemos sumarle otro aspecto, y es que si bien es cierto que, como hemos destacado a lo largo de nuestro estudio, el Rey goza de unas prerrogativas que impiden que, mientras ostente el cargo, pueda ser enjuiciado ante los Tribunales, no va a suceder lo mismo respecto los actos de la Casa del Rey, ya que la protección regia no se extiende a esta organización, por lo que, en fase judicial podrán ser recurridos,

---

<sup>770</sup> Vacas García-Alós, Luis, *La Administración de la Casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho constitucional español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 94-96.

<sup>771</sup> Gómez Rivas, José Vicente, *Administraciones Mediales*, Universidad Complutense, Madrid, Disponible en: [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/admon\\_mediales.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/admon_mediales.pdf). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018]. Dentro de las Administraciones mediales se han incluido: La Corona, Las Cortes con las dos Cámaras (Congreso y Senado), los órganos de pendientes del Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Estado. *ibidem*.

siendo competente el orden contencioso administrativo y en el supuesto que corresponda, se podría incluso acudir al Tribunal Constitucional<sup>772</sup>.

Finalmente en lo relativo a la Casa del Rey, no debemos dejar de mencionar que la misma, ha entrado dentro del ámbito de aplicación en la conocida Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>773</sup>. Aunque inicialmente fue excluida de la normativa, se incorporó mediante una enmienda al artículo 2<sup>774</sup>. La inclusión de este organismo a esta norma tiene una serie de consecuencias debiendo facilitar una publicidad activa que aparece regulada en el Capítulo II de la norma y el derecho de acceso a la

---

<sup>772</sup> Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 112/1984, de 28 de noviembre: «(j) podría decirse en el caso de este recurso, que el acto que se acusa como lesivo del principio de igualdad tiene su origen en una decisión de la jefatura de la Guardia Real comprendida en la organización de la Casa del Rey que es una organización estatal, pero que no se inserta en ninguna de las Administraciones Públicas. (j) La nítida separación de la organización de la Casa Real respecto de las Administraciones Públicas, con fundamento constitucional en el artículo 65 de la Constitución, y lo que esto comporta respecto a la independencia que debe rodear a la gestión de dicha Casa, admite una regulación del estatuto jurídico de personal de la Casa, y que los actos que en aplicación de esa regulación procedan de los órganos a los que se encomienda la gestión puedan someterse al control jurisdiccional, a través de la vía contencioso-administrativa, y, en el caso de que se acuse la violación de un derecho o libertad fundamental, tengan acceso al recurso de amparo constitucional» Fundamento Jurídico 2.

<sup>773</sup> A esto también se refiere JENÉ i GUASCH. Jané i Guasch, Jordi, “Monarquía y Parlamento: Ley de transparencia y reforma del Título II de la Constitución”, en VV.AA., *La Monarquía Española y la Monarquía Japonesa*, Instituto Internacional de Ciencias Políticas, Madrid, 2014, pp. 38-40.

<sup>774</sup> Concretamente el apartado 1.f de este precepto quedaba de la siguiente manera: Artículo 2.1.f: «Las disposiciones de este título se aplicarán a: La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo».

información pública que se encuentra en el Capítulo siguiente. Sin embargo, la Ley ha sido bastante previsora entendiendo que era necesario concretar el procedimiento específico para recabar esta información de la Casa del Rey, al ser un organismo diferente a una Administración Pública típica. Precisamente por ello, la Disposición Adicional 6ª de la ley estatal de transparencia ha establecido que el procedimiento será tramitado por la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno<sup>775</sup>.

### **13. Otras funciones fuera del Título II**

Junto con estas funciones a las que se ha hecho referencia, las cuales, son enunciadas dentro del Título II de la Constitución, con independencia de la posible reiteración de las mismas en otras partes de la Carta Magna, nos encontramos con otras que aparecen recogidas a lo largo del Texto Constitucional.

Así, debemos comenzar por hablar del nombramiento de cargos públicos. Evidentemente, dentro del Título dedicado a la Corona, hemos podido observar la existencia de competencias o funciones en torno a determinados nombramientos como son el del Presidente del Gobierno y el de sus Ministros. Sin embargo, fuera de este Título II, nos encontramos con lo que podemos denominar, por un lado, los nombramientos en el ámbito judicial, donde entrarían el de los miembros del Consejo General del Poder Judicial<sup>776</sup>, el del Presidente

---

<sup>775</sup> Disposición Adicional 6ª: «La Secretaría General de la Presidencia del Gobierno será el órgano competente para tramitar el procedimiento mediante en el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey, así como para conocer de cualquier otra cuestión que pudiera surgir derivada de la aplicación por este órgano de las disposiciones de esta Ley».

<sup>776</sup> Artículo 122.3 CE: «El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De estos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus



del Tribunal Supremo<sup>777</sup>, el del Fiscal General del Estado<sup>778</sup>, y el de los Magistrados del Tribunal Constitucional<sup>779</sup> y de su Presidente<sup>780</sup>, y por otro lado el nombramiento de políticos que no aparece en el Título II pero que sí se regula en el Texto Constitucional, siendo este el de los Presidentes de las Comunidades Autónomas<sup>781</sup>.

Por otra parte, no podemos finalizar el Capítulo relativo a las funciones sin hacer mención al hecho de que la Justicia se administra en nombre del Rey. Esta previsión constitucional aparece previsto en el artículo 117.1 CE ligada a la afirmación de que la Justicia emana del pueblo. Hay que aclarar que, como resulta evidente, lo dispuesto en este precepto no es una función del Monarca, puesto que el Rey no va a

---

miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión».

<sup>777</sup> Artículo 123.2 CE: «El Presidente del Tribunal Supremo será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, en la forma que determine la ley».

<sup>778</sup> Artículo 124.4 CE: «El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial».

<sup>779</sup> Artículo 159.1 CE: «El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial».

<sup>780</sup> Artículo 160 CE: «El Presidente del Tribunal Constitucional será nombrado entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en pleno y por un período de tres años».

<sup>781</sup> Artículo 152.1 CE: «En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea».



hacer nada. La competencia de administrar Justicia le corresponde al Poder Judicial, empero existe una participación implícita o indirecta del Jefe del Estado al establecerse que esta acción ha de hacerse en nombre del Rey. No se trata pues de un acto debido sujeto a refrendo ministerial. Sin embargo, lo mencionamos por el valor simbólico que supone, remarcando la posición de Jefe del Estado y símbolo que ostenta el Rey.

Creemos conveniente aclarar que, de todo lo dispuesto en la Carta Magna, este es sin duda uno de los puntos menos tratados por la doctrina. Esto resulta curioso ya que no se trata de algo extraño en nuestra historia constitucional, ya que absolutamente todas las Constituciones Españolas anteriores contenían una disposición similar. La Constitución de 1812, en su artículo 257, decía: «La justicia se administrará en nombre del Rey, y las ejecutorias y provisiones de los Tribunales superiores se encabezarán también en su nombre». La de 1845, en su artículo 71 dispone: «La justicia se administra en nombre del Rey», repitiéndose esta fórmula en la de 1837, en su artículo 68, en la de 1869, en el párrafo segundo del artículo 91, y en la de 1876, en su artículo 74<sup>782</sup>.

Lo realmente interesante es determinar qué significa y a quién influye este presupuesto constitucional. Pues bien. Empezando por la primera de las cuestiones, cuando se hace referencia al hecho de administrar Justicia. Si acudimos a la locución administrar justicia, que es exactamente lo que dice el artículo 117.1 CE<sup>783</sup>, nos encontramos con que esta es definida en el *Diccionario de la Lengua Española*<sup>784</sup> de la siguiente forma «Aplicar las leyes en los juicios civiles o criminales, y hacer cumplir las sentencias». Creemos que esta acepción es plenamente acertada con una matización que debe realizarse. No es adecuado considerar que la referencia a juicio civil o criminal supone

---

<sup>782</sup> Se incluye aquí con ciertos matices la Constitución republicana de 1931, la cual habla de administrar la Justicia en nombre del Estado y no del Rey.

<sup>783</sup> Artículo 117.1 CE: «La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley».

<sup>784</sup> Real Academia Española, “Voz: administrar justicia”, *op. cit.*

una restricción de la administración de justicia a las jurisdicciones civil y criminal, sino que deben entenderse incluidas todas las restantes. Es por ello que, cuando hacemos alusión a esta expresión, debemos tener presente que la misma va a poder corresponder, a grandes rasgos, a dos aspectos, bien a la función jurisdiccional, bien al ejercicio de la jurisdicción<sup>785</sup>.

Tal y como señala DE CARRERAS SERRA<sup>786</sup>, esta previsión es una herencia de tipo histórico teniendo plena lógica en tiempos del Estado absoluto, en el que existía una Justicia delegada y retenida. Ello suponía que el Rey, reteniendo para sí mismo la potestad de juzgar, decidía encomendarla a otras personas, las cuales, ante esta delegación, juzgaban en nombre del Monarca<sup>787</sup>. Esto va a finalizar con la llegada del Estado liberal y la imposición efectiva del principio de división de poderes, en que los jueces únicamente estarán vinculados por el principio de legalidad, siendo este la «característica principal de la independencia judicial»<sup>788</sup>. Es precisamente aquí donde se produce un enlace con la disposición constitucional conforme a la cual la Justicia emana del pueblo, ya que, en esencia, supone que la Justicia va a estar sometida al ordenamiento jurídico. Esto es así dado que la Norma Fundamental nace de su aceptación por el propio pueblo, y por lo tanto, el resto de normas que derivan de ella, cumplen sus premisas. A pesar del cambio en la delegación y retención de la Justicia por parte del Rey, se mantiene la idea de la administración en su nombre, siendo esto un resquicio histórico que se ha optado por mantener.

---

<sup>785</sup> González García, Jesús María, “Administración de Justicia”, en VV.AA. *Enciclopedia Jurídica*, La Ley, Madrid, 2008, p. 582.

<sup>786</sup> De Carreras Serra, Francesc, “La administración de Justicia en nombre del Rey”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 194.

<sup>787</sup> Esto ocurría en la jurisdicción real, existiendo, junto con esta, otras como puede ser la eclesiástica, siendo cada una soberana en sus asuntos.

<sup>788</sup> De Carreras Serra, Francesc, “La administración de Justicia en nombre del Rey”, *op. cit.*, p. 195.

No obstante, no podemos dejar esto así, ya que resulta destacable que, a pesar de que esta previsión se encuentra dentro del Título de la *Lex Legum* dedicado al Poder Judicial, se observa como las resoluciones del Tribunal Constitucional también aplican esta previsión constitucional, a pesar de que este órgano que sí tiene naturaleza jurisdiccional, está al margen del Poder Judicial<sup>789</sup>. Esto nos da pie a realizar un añadido a la explicación histórica que acabamos de ofrecer, y es que creemos que DE CARRERAS SERRA acierta plenamente en sus afirmaciones cuando dice que si se lee el precepto constitucional de forma conjunta, puede verse que existe cierta equivalencia entre el Rey y el pueblo, de tal manera que la administración de la Justicia en el nombre del Rey sería sinónimo de su administración en el nombre del pueblo. Esta equivalencia la justifica este autor en que el Jefe del Estado es símbolo de su unidad y permanencia, debiendo incluirse, en este caso, una definición del Estado como comunidad de personas que lo forman, representándolos a todos. A este argumento, nosotros añadimos la posición de subordinación del Monarca a la que se hizo referencia en el análisis del artículo 1.3 CE dentro de nuestro estudio. Por todo ello no dudamos en afirmar que todos los órganos jurisdiccionales que tengan encomendada la administración de Justicia, deberán hacerlo en el nombre del Rey, siendo la referencia al Poder Judicial simplemente a modo ejemplificativo.

En la propia *Lex Legum* no se ha establecido ninguna fórmula concreta para llevar a práctica la previsión constitucional. En la práctica, dentro del Poder Judicial, en los fallos de las sentencias, se expone la siguiente frase «en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español». Esto se ve alterado cuando hablamos del Tribunal Constitucional, el cual comienza sus resoluciones con la frase «En nombre del Rey».

En derecho comparado también se pueden apreciar este tipo de previsiones. Así, por ejemplo, en el artículo 40 de la Constitución de

---

<sup>789</sup> De Carreras Serra, Francesc, “La administración de Justicia en nombre del Rey”, *op. cit.*, pp. 196-197.

Bélgica<sup>790</sup>, en el artículo 49 de la Constitución de Luxemburgo<sup>791</sup>, el artículo 88 de la Constitución de Mónaco<sup>792</sup>.

---

<sup>790</sup> Artículo 40: «El Poder Judicial se ejercerá por los juzgados y tribunales. Las sentencias y autor serán ejecutados en nombre del Rey». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 129.

<sup>791</sup> Artículo 49: «La justicia se administra en nombre del Gran Duque por los tribunales y los juzados. Sus resoluciones y sentencias se ejecutarán en nombre del Gran Duque». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 175.

<sup>792</sup> Artículo 88: «El Poder Judicial corresponde al Príncipe, quien, por la presente Constitución delegará su pleno ejercicio en los tribunales y en los juzgados. Los tribunales administrarán justicia en nombre del Príncipe». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 180.



# **CAPÍTULO TERCERO: CAMBIO DE TITULAR EN LA JEFATURA DEL ESTADO**







## 1. Sucesión a la Corona

Atendiendo a la forma en la que la Corona se transmite, vamos a encontrarnos con dos tipos diferentes de Monarquía, por un lado la hereditaria y por otro la electiva<sup>793</sup>.

La primera de ellas se rige, como no podía ser de otro modo, por el “principio hereditario”. Así, cuando el trono queda vacante, será ocupado por quien tiene el derecho a hacerlo, siendo estas personas miembros de la misma familia y por lo tanto, dando continuidad a la dinastía<sup>794</sup>. Allí donde se establezca el orden de estas personas que ostentan el derecho a ocupar el trono, con independencia de su formulación, se considerará una norma jurídico-pública<sup>795</sup>.

La Monarquía electiva presenta una característica peculiar en el tema sucesorio. Un aspecto esencial en este modelo es que no se encuentra un orden prefijado, sino que se llevará a cabo una elección. Esta se hará entre un grupo de personas que ostentarán determinadas características, pudiendo el Rey que se aparta del cargo tener cierta capacidad decisoria, y siendo igualmente posible que la tarea recaiga en

---

<sup>793</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, op. cit., p. 201. Letronne, Jean Antoine, *Curso completo de geografía universal* (traducida por Luis de Mata y Araujo y Antonio Sánchez de Bustamante), Librería de los Sres. Viuda e Hijos de Antonio Calleja, Madrid, 1845, p. 133; García Torres, Jesús, “Artículo 57”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 1242.

<sup>794</sup> GÓMEZ SÁNCHEZ hace una concordancia de familia con dinastía, de tal manera que, como señala «en las Monarquías hereditarias, la transmisión de la Corona se produce en el seno de una familia (Dinastía) a cuyos miembros se les reconoce en el ordenamiento jurídico el derecho a ocupar el Trono según el orden sucesorio establecido al efecto» Gómez Sánchez, Yolanda, *Derecho Político I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991, p. 154.

<sup>795</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, op. cit., p. 201.

un órgano distinto del Monarca, o incluso que se trate de una decisión conjunta entre un órgano del Estado y el Rey<sup>796</sup>.

Se ha afirmado, con acierto creemos, que de las dos modalidades existentes en función de la sucesión, es preferible la Monarquía hereditaria por una sencilla razón, y es que cabe la posibilidad de que existan distintas formaciones políticas que “presionen” de cara a la elección de una persona, por ser más afín a sus ideas o por tener mejor relación, de tal manera que podrían producirse enfrentamientos políticos, sin contar con los conflictos entre los propios candidatos, lo que no va a suceder en la Monarquía hereditaria, en la cual, debido a sus características, elimina «todo motivo de discordia»<sup>797</sup>.

Ante la posible justificación de las Monarquías electivas basándose en la posibilidad de escoger al candidato más idóneo, esto puede rebatirse fácilmente con la educación y preparación que recibe el heredero desde su nacimiento, instruyéndolo precisamente para que tenga una formación acorde al puesto que ostentará<sup>798</sup>.

En el caso español, va a ser la Monarquía de tipo hereditaria la que consagra la Constitución Española de 1978<sup>799</sup> en su artículo 57.1, cuyo tenor literal es el siguiente: «La Corona de España es hereditaria en los sucesores de SM Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular

---

<sup>796</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, op. cit., p. 201. GARCÍA TORRES citando a JELLINEK ha señalado que en las Monarquías electivas «el trono se ocupa en cada caso por un acto de creación jurídica». García Torres, Jesús, “Artículo 57”, op. cit., p. 1242.

<sup>797</sup> De Mariana, Juan, *Dignidad real y educación del Rey*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 47.

<sup>798</sup> *Ibidem*. GÓMEZ SÁNCHEZ, quien igualmente alude a lo establecido por este autor, añade que una adecuada regulación como la gran garantía de la Monarquía.

<sup>799</sup> En este sentido, BLANCO VALDÉS ha afirmado que, en la Monarquía Parlamentaria establecida en el Texto Constitucional español vigente, el principio hereditario está presente no solo en la sucesión, sino también en la Regencia y la tutela del Rey menor de edad, mientras que en el resto de aspectos relativos a la Corona estarían regidas por el principio democrático. Blanco Valdés, Roberto, *La Constitución de 1978*, op. cit., pp. 101-103.

de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos».

SERRANO ALBERCA<sup>800</sup> ha sostenido que en este precepto se contienen tres aspectos esenciales: La legitimidad de Don Juan Carlos, el orden regular de la sucesión y la determinación de los sucesores.

En este sentido, resulta impensable no hablar del régimen anterior<sup>801</sup>. Así, la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947, consagraba, en su artículo 6, que en cualquier momento podía el Jefe del Estado designar a aquella persona que considerase idóneo para sucederlo. En 1969, el General Franco, haciendo uso del mencionado precepto, decidió nombrar como su sucesor a Don Juan Carlos de Borbón.

El texto en el cual se establecía esta decisión fue considerado como una norma con rango de ley, algo que se extrae de su propio texto, concretamente del Preámbulo y del artículo 2<sup>802</sup>. Concretamente hablamos de la Ley 62/1969, de 22 de julio por la que se prevé lo concerniente a la sucesión en la Jefatura del Estado. Esto no era un requisito de la Ley de Sucesión, sin embargo, el motivo por el cual se realiza de esta forma es para darle un mayor peso y seguridad ante las Cortes.

---

<sup>800</sup> Serrano Alberca, José Manuel, *El orden de sucesión a la Corona, abdicaciones y renunciaciones*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 2013, p. 12.

<sup>801</sup> Tomás Villarroya, Joaquín y Pérez de Armiñán, Alfredo, “Artículo 57-sucesión a la Corona”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo V*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, pp. 79-86; Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: familia real y sucesión a la Corona*, op. cit., pp. 36-39.

<sup>802</sup> Tomás Villarroya, Joaquín y Pérez de Armiñán, Alfredo, “Artículo 57-sucesión a la Corona”, op. cit., pp. 79-80.

Ahora bien, se trata de una Ley que se puede categorizar de naturaleza singular<sup>803</sup>. Esto obedece a que, durante la época de las Leyes Fundamentales, nos encontramos con dos modalidades de leyes ordinarias<sup>804</sup>:

Por un lado estaba lo que se denomina como prerrogativas, que concedían a la Jefatura del Estado la capacidad de dictar normas generales y que encontraban su fundamento en la Ley de 30 de enero de 1938 y de 8 de agosto de 1939. Estas normas van a ser respetadas por la Ley de 17 de julio de 1942 que se encargaba de crear las Cortes Españolas y se confirmó por la Disposición Transitoria 2ª de la Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero.

Por otro lado estaban las Leyes votadas por las Cortes, que encontraban su fundamento en la Ley de Cortes de 1942 y en su propio Reglamento.

La cuestión es que, a tenor de la Ley de Sucesión, debía ser votado por las Cortes la designación del sucesor. Ello provocó que se produjera una situación de colegislación, siendo esto una anomalía no estilada en la época. La mencionada colegislación se traduce en que el Jefe del Estado proponía una ley y las Cortes aprueban una parte de la misma<sup>805</sup>. Dicho en otras palabras, se trata de un híbrido entre los dos procedimientos existentes en aquel momento.

Hay que señalar que la votación se produjo en presencia del Jefe del Estado, algo que no era lo habitual, pero que debido a la trascendencia de la propuesta fue llevado a cabo así<sup>806</sup>. Con todo, la ley

---

<sup>803</sup> Tomás Villarroya, Joaquín y Pérez de Armiñán, Alfredo, “Artículo 57-sucesión a la Corona”, *op. cit.* p. 81.

<sup>804</sup> *Ibidem*

<sup>805</sup> López Rodó, Laureano, *La larga marcha hacia la Monarquía*, Noguer y Caralt, Barcelona, 1978, p. 461.

<sup>806</sup> Tomás Villarroya, Joaquín y Pérez de Armiñán, Alfredo, “Artículo 57-sucesión a la Corona”, *op. cit.*, pp. 81-82.

quedó aprobada con 491 votos favorables, 19 negativos y 9 abstenciones<sup>807</sup>.

Sin embargo, la Monarquía erigida por las Leyes Fundamentales no supone una restauración monárquica<sup>808</sup>. En este punto, PORTERO MOLINA ha dicho, con absoluta razón, que «Lo que existía era la Monarquía instaurada por el Jefe del Estado del 18 de julio, con independencia del positivo papel que su titular, tras la muerte del general Franco, jugó, desde su posición de Jefe de un Estado autocrático, en la orientación política democrática»<sup>809</sup>. De esta manera, y tras la Transición, se llega a la aprobación de la Constitución Española actual, estableciéndose la Monarquía Parlamentaria vigente a día de hoy, con plena compatibilidad con el Estado democrático.

Esto nos permite enlazar con la legitimidad que posee la Monarquía establecida en la Carta Magna de 1978. En este sentido nos encontramos con dos legitimidades a tener en cuenta<sup>810</sup>.

La primera es la legitimidad dinástica. Como avanzamos con anterioridad, puede observarse como existe una vinculación entre lo que es la familia con la dinastía. Si acudimos a la historia podemos observar como la última dinastía legítima que reinó en España fue la de los Borbones, correspondiéndole el trono a Don Juan de Borbón, el padre de la persona que había sido nombrado sucesor, siendo precisamente este el motivo por el cual se consideraba que había una falta de legitimidad dinástica a Don Juan Carlos. Sin embargo, esta primera falta de legitimidad que se le atribuía fue superada una vez que Don

---

<sup>807</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: familia real y sucesión a la Corona*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>808</sup> Tomás Villarroya, Joaquín y Pérez de Armiñán, Alfredo, “Artículo 57-sucesión a la Corona”, *op. cit.*, p. 84.

<sup>809</sup> Portero Molina, José Antonio, “Un apunte sobre la Jefatura del Estado en la Constitución española”, *op. cit.*, p. 97.

<sup>810</sup> Aquí seguimos el siguiente estudio: Tomás Villarroya, Joaquín y Pérez de Armiñán, Alfredo, “Artículo 57-sucesión a la Corona”, *op. cit.*, pp. 86-92.

Juan cedió sus derechos históricos el 14 de mayo de 1977<sup>811</sup>. Con esto pues quedaba establecida una plena legitimidad dinástica.

La segunda, es la relativa a la legitimidad democrática. Si bien es cierto que en términos monárquicos, la falta de legitimidad dinástica tiene relevancia, la legitimidad que verdaderamente debía adquirirse era la democrática. La solución a esta postura pudo apreciarse en un primer momento con la aprobación de la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977<sup>812</sup>, en la que la institución monárquica permanecía<sup>813</sup>. La importancia de esta norma es clara, ya que será la que permita formar un nuevo sistema constitucional. La mencionada Ley fue sometida a referéndum y aprobada por una gran mayoría<sup>814</sup>.

---

<sup>811</sup> Esto puede apreciarse en el siguiente texto: «Instaurada y consolidada la Monarquía en la persona de mi hijo y heredero Don Juan Carlos que en las primeras singladuras de su reinado ha encontrado la aquiescencia popular claramente manifestada y que en el orden internacional abre nuevos caminos para la Patria, creo llegado el momento de entregarle el legado histórico que heredé y, en consecuencia, ofrezco a mi Patria la renuncia de los derechos históricos de la monarquía española, sus títulos, privilegios y la Jefatura de la Familia y la Casa Real de España que recibí de mi padre el Rey Don Alfonso XIII, deseando conservar para mí y usar como hasta ahora, el título de Conde de Barcelona. En virtud de esta mi renuncia, sucede en la plenitud de los derechos dinásticos como Rey de España a mi padre el Rey Alfonso XIII, mi hijo y heredero, el Rey Don Juan Carlos I» (Texto extraído de su publicación en el *Diario El País*, el 15 de mayo de 1977). Como es evidente, dicha renuncia ha hecho posible que, con coherencia, la Constitución Española de 1978 hable propiamente de dinastía histórica en su artículo 57.1.

<sup>812</sup> La aprobación de esta norma, con 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones, supuso un suceso sorprendente que permitía un nuevo sistema amparado en el riguroso cumplimiento jurídico que se manifiesta en la conocida frase “de la ley a la ley, a través de la ley”.

<sup>813</sup> Es más, tal y como señala FERRANDO BADÍA, en dicha norma, el Rey aparecía configurado «como suprema magistratura de España». Ferrando Badía, Juan, “La Monarquía Parlamentaria actual española”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>814</sup> Tomás Villarroja, Joaquín y Pérez de Armiñán, Alfredo, “Artículo 57- sucesión a la Corona”, *op. cit.*, pp. 90-91.



Con posterioridad a las elecciones de 15 de junio de 1977, se trabaja sobre el proyecto de la nueva Constitución. Esta Constitución, en la que uno de los puntos clave es la configuración de la Monarquía Parlamentaria, será aprobada por las Cortes Generales y también por el pueblo español en referéndum, consiguiendo de esta forma una legitimidad democrática plena<sup>815</sup>.

BELDA PÉREZ-PEDRERO también considera que la legitimidad debe partir de la propia Norma Constitucional, teniendo en cuenta su elaboración y aprobación<sup>816</sup>.

Junto con la legitimidad dinástica y democrática, también se ha hablado de la legitimidad franquista. Respecto de ella, resulta innegable que la Jefatura del Estado monárquica vuelve a España mediante las Leyes Fundamentales del Reino. Ahora bien, precisamente la sucesión por Don Juan Carlos de Borbón, permite el paso al sistema democrático actual, ya que en virtud de la posición otorgada por el régimen, el Monarca decidió apoyar el establecimiento de un régimen democrático en el país, en lo cual tuvo un papel clave e innegable. En todo caso, esta legitimidad quedará subsumida y desaparecerá con la aprobación de la propia Constitución de 1978<sup>817</sup>.

Por todo lo dicho, no puede extrañarnos que TORRES DEL MORAL haya afirmado que la legitimidad democrática es, como

---

<sup>815</sup> Tomás Villarroya, Joaquín y Pérez de Armiñán, Alfredo, “Artículo 57-sucesión a la Corona”, *op. cit.*, p. 91.

<sup>816</sup> Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *El poder del Rey: alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, *op. cit.*, p. 54. En un mismo sentido ÁLVAREZ DE MIRANDA sostiene que en virtud del referéndum constitucional la Monarquía va a adquirir la «plenitud de su legitimación democrática». Álvarez de Miranda, Fernando, “Legitimidad histórica, legitimidad dinástica, legitimidad democrática”, en Balado Ruíz-Gallegos, Manuel y García Regueiro, José Antonio (Coords.), *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*, Bosch, Barcelona, 2003, p. 59.

<sup>817</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, *op. cit.*, pp. 39-45.



adelantábamos con anterioridad, la verdaderamente relevante en cuanto a la Monarquía Parlamentaria española se refiere<sup>818</sup>.

Con lo dicho nos encontramos con que la Monarquía tenía dos grandes objetivos, el primero de ellos era conseguir la aprobación de la mencionada Ley para la Reforma Política, y el segundo, el cual sin la consecución del primero no hubiese sido posible, era la celebración de unas elecciones de carácter libre y pluralista. Tal y como se ha indicado, ambos fueron alcanzados. Hay que aclarar que, entre la consecución de uno y otro, se llevaron a cabo importantes reformas legislativas. Así, el Real Decreto Ley de 5 de enero de 1977 suprimió el Tribunal de Orden Público franquista. La Ley de Derecho de Asociación Política fue reformada por el Decreto-Ley de 8 de febrero de 1977. Posteriormente se da paso al pluralismo en el ámbito sindical, un pluralismo que viene legalizado mediante la Ley de 30 de Asociación sindical, aprobada el 30 de marzo de 1977. El Real Decreto-Ley de 1 de abril de 1977 sobre libertad de expresión va a implicar un cambio importante debido a que esta libertad estaba claramente mermada en el régimen anterior, suponiendo esta norma un paso definitivo hacia la supresión de la Secretaría General del Movimiento Nacional. Finalmente el Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, de normas electorales, constituirá el último paso antes de las elecciones para completar la normativa electoral. Con ella se fijaba el procedimiento que se iba a seguir en la celebración de las primeras elecciones democráticas tras el régimen anterior. La norma fue aprobada con un gran respaldo, con lo que se ve que existía una aceptación de lo incluido en la misma<sup>819</sup>. A raíz de esto nacerán las Cortes Constituyentes y también la propia Constitución Española de 1978.

---

<sup>818</sup> Concretamente señala el autor que «la legitimidad democrática, obtenida por votación en las Cortes constituyentes y ratificada por el referendo popular de la Constitución es, en rigor, la verdadera legitimidad de la Monarquía española actual». Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 501.

<sup>819</sup> A día de hoy nos encontramos con la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

### 1.1. Principios de la sucesión

GÓMEZ SÁNCHEZ ha indicado los principios de sucesión hereditaria, los cuales también pueden ser denominados con el nombre de sucesorios<sup>820</sup> y que son<sup>821</sup>:

- de primogenitura
- de representación
- de línea
- de grado

De esta manera la primogenitura alude al primogénito o persona nacida en primer lugar, aunque puede verse afectado por una prioridad al sexo masculino. La representación se refiere a los descendientes de la persona que va a ser la primera sucesora. La línea apunta al tipo de parentesco, distinguiéndose entre recta y colateral, con una preferencia por las anteriores antes que las posteriores. Finalmente el grado se identifica con la proximidad a la persona que se va a suceder, existiendo una prevalencia de los más próximos.

Estos son los principios que se consagran en el artículo 57.1 CE, estableciéndose en el sentido que se ha indicado e incluyendo la preferencia del varón sobre la mujer. La regulación sucesoria

---

<sup>820</sup> PORRAS RAMÍREZ ha afirmado que la aplicación a la Monarquía de la vinculación clásica entre sucesión y herencia, puede hacer posible un cierto distanciamiento «del orden sociopolítico y jurídico existente en cada momento, sustrayéndose así, al estar garantizada la determinación de su estatuto jurídico básico conforme a normas singulares al efecto, de los eventuales conflictos y transformaciones que a este puedan afectar». Señala este autor que esto es precisamente la explicación a que la institución haya continuado a lo largo de los años y ante los distintos cambios que se producen. Porras Ramírez, José María, *Principio democrático y función regia*, op. cit., p. 172.

<sup>821</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, op. cit., pp. 207-215.

establecida en la Constitución Española de 1978 ha estado presente ya en nuestra historia, sin ser un aspecto novedoso<sup>822</sup>.

Junto con los principios señalados, la autora también recuerda que también han existido históricamente dos más a modo complementario, que son el principio de sangre y el criterio de legitimidad<sup>823</sup>. Estos últimos se encuentran relacionados, el primero con la consanguinidad, y el segundo con la descendencia en el marco de un matrimonio legítimo.

A este respecto, destacamos que a pesar de las menciones que puedan existir a la legitimidad en el Título II, en lo atinente al orden sucesorio, esta no se nombra. Lo mismo ocurre con la consanguinidad. Algo diferente sucede en otros Estados intuyéndose en las alusiones a las uniones o al matrimonio legal. Así se observa, por ejemplo, en Dinamarca, país en donde el artículo 5.1 de la Ley de Sucesión dice: «Solo los hijos nacidos de un matrimonio legal tendrán derecho a suceder en el trono»<sup>824</sup>. Por su parte, el párrafo primero del artículo 6 de la Constitución de Noruega reza: «El orden de sucesión es lineal, de manera que solo tiene derecho a sucesión un descendiente nacido del matrimonio legal del Rey y de la Reina o de varón y hembra que detenten para sí el derecho a la sucesión y de modo que tenga precedencia la línea más próxima sobre la más remota y la de más edad

---

<sup>822</sup> Aquí nos tenemos que remitir al criterio contenido en la legislación de 1265, concretamente en la Ley de Partidas – II, 15,2 – de Alfonso X. Asimismo puede verse de forma poco alterada en nuestro constitucionalismo histórico como en la Constitución de 1812, en los artículos 174, 176 y 177; en la Constitución de 1837, en su artículo 51; en la Constitución de 1845 en su artículo 50; y en la Constitución de 1869, en su artículo 77. Fernández Segado, Francisco, *El Sistema Constitucional Español*, op. cit., p. 551; Blanco Valdés, Roberto, *La Constitución de 1978*, op. cit., pp. 101-102; Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, op. cit., pp. 227-228.

<sup>823</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, op. cit., p. 208.

<sup>824</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 142. (Con adaptación propia a la reforma del año 2009).

sobre la más joven»<sup>825</sup>. También el artículo 25 de la Carta Magna de los Países Bajos alude a descendientes legítimos: «La corona se transmitirá a la muerte del Rey mediante sucesión hereditaria a sus descendientes legítimos, teniendo prioridad el hijo o la hija mayor, con representación conforme a la misma regla. A falta de descendientes propios, la corona se transmitirá del mismo modo a los descendientes legítimos del padre en primer lugar, y en segundo lugar del abuelo, en la línea de sucesión, con tal de que el grado de parentesco consanguíneo con relación al Rey difunto no sea superior al tercero»<sup>826</sup>.

A pesar de no existir una alusión a la legitimidad en el caso español<sup>827</sup>, sí que es verdad que existen referencias implícitas a la misma, como puede observarse en el artículo 58 CE<sup>828</sup> al hablar de “consorte” y el artículo 60 CE<sup>829</sup>, que menciona la tutela mientras se esté en estado de viudedad, solución que únicamente se puede alcanzar

---

<sup>825</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 187. (A pesar de que el precepto en cuestión ha sido objeto de enmienda con posterioridad a la publicación de la obra de donde se extrae la traducción, dicha enmienda ha sido relativa a temas lingüísticos sin alterar el contenido del artículo).

<sup>826</sup> Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, op. cit., p. 10.

<sup>827</sup> Cuando hablamos de la falta de referencia a la legitimidad, nos referimos a su ausencia en lo que concierne a la sucesión, ya que, como hemos explicado, sí que se nombra la legitimidad del Rey Juan Carlos, al considerarlo «legítimo heredero de la dinastía histórica» (artículo 57.1 CE).

<sup>828</sup> Artículo 58 CE: «La Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia».

<sup>829</sup> Artículo 60 CE: «1. Será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no lo hubiese nombrado, será tutor el padre o la madre mientras permanezcan viudos. En su defecto, lo nombrarán las Cortes Generales, pero no podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey. 2. El ejercicio de la tutela es también incompatible con el de todo cargo o representación política».

con la previa existencia de un matrimonio<sup>830</sup>. Por ello consideramos que para una correcta aplicabilidad de todo el Título, el matrimonio es recomendable<sup>831</sup>. Sin embargo, nada obsta para que estas alusiones no se extiendan al orden sucesorio, ya que la Carta Magna no obliga a contraer matrimonio para que la descendencia sea tenida en consideración, aunque debe advertirse, que aquellos preceptos que otorguen una condición particular por razón del matrimonio, no se van a aplicar si el matrimonio no existe<sup>832</sup>.

Llegados a este punto, debemos plantearnos acerca de la vigencia de la prohibición del llamado matrimonio morganático<sup>833</sup> prevista en la Pragmática Sanción promulgada por Carlos III el 23 de marzo de 1876. La alusión a esta norma específica obedece a que se ha discutido mucho acerca de su validez actual<sup>834</sup>. A nuestro parecer, la

---

<sup>830</sup> A ello también se ha referido GÓMEZ SÁNCHEZ al afirmar que «La Constitución Española no incorpora ninguna referencia a la legitimidad de la descendencia, aunque el artículo 58 se refiere expresamente a la Reina consorte o al consorte de la Reina presumiendo que el Jefe del Estado –Rey o Reina– contraerá matrimonio. De igual manera, el artículo 60 de la Constitución establece que, si el Rey no hubiera nombrado tutor en testamento, lo será el padre o madre mientras permanezcan viudos, partiendo no solo de la hipótesis del matrimonio del Rey con la madre o el padre del Rey menor sino de que uno de ellos es, en el momento del fallecimiento del Rey, el consorte de este». Gómez Sánchez, Yolanda, “La sucesión a la Corona: la reforma del artículo 57.1 de la Constitución Española”, en Gómez Sánchez, Yolanda (coord.), *XXV años de Monarquía Parlamentaria*, Sanz y Torres, Madrid, 2006, p. 130.

<sup>831</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, op. cit., pp. 135-139.

<sup>832</sup> *Ibidem*.

<sup>833</sup> En este punto conviene comentar que entendemos cuando hablamos de este tipo de enlace. El matrimonio morganático es considerado, dicho en palabras simples, como el matrimonio entre desiguales, teniendo la consecuencia de una pérdida de derechos sucesorios al trono en caso de producirse. Sfèz, Lucien, *Técnica e ideología, un juego de poder*, Siglo XXI Editores, México, 2005, pp. 65-88.

<sup>834</sup> Las dudas acerca de su constitucionalidad las puso de manifiesto tempranamente ESPAÑOL BOUCHE (Español Bouche, Luis, *Nuevos y viejos*

Constitución de 1978, como Norma Suprema del ordenamiento jurídico español, establece preceptos que entrarían en clara contradicción con su vigencia, por lo que entendemos que aquellas disposiciones contrarias a la Carta Magna estarían derogadas.

En oposición a esta idea nos encontramos un sector que ha señalado que esta disposición seguiría vigente, ya que no existe derogación expresa de la misma y no hay una vulneración mayor del artículo 14, principio que ha sido considerado como quebrantado por parte de la Pragmática Sanción, que en otros casos<sup>835</sup>.

Si bien esta última afirmación es absolutamente acertada, ya que el propio principio de igualdad tiene excepciones en la propia Constitución, y fuera de ella en algunas leyes y normas que no han sido declaradas inconstitucionales<sup>836</sup>, nuestra consideración de que la

---

*problemas en la sucesión de la Corona española*, Hidalguía, Madrid, 1999, p. 103). También las explicó TIMERMANS DE PALMA señalando: «En conclusión, y aun sabiendo que lo dicho en el presente puede ser polémico y para algunos inexacto, incluso disparatado, sería muy interesante que se despeje la duda sobre la vigencia de la Pragmática. Si no está vigente que se diga desde cuándo y en virtud de qué, deduciéndose las correspondientes consecuencias. Y si lo está, que se derogue expresamente para el feliz resultado de la boda del Príncipe de Asturias y validar el puesto sucesorio de las Infantas». Timermans de Palma, Javier, “El matrimonio del Príncipe y la Pragmática de Carlos III”, *Diario El Mundo*, 6 de noviembre de 2003. Disponible en: [https://www.almendron.com/politica/pdf/2003/spain/spain\\_0260.pdf](https://www.almendron.com/politica/pdf/2003/spain/spain_0260.pdf). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>835</sup> Aguilera Barchet, Bruno, “Consideraciones sobre la pervivencia jurídica del matrimonio morganático y sus repercusiones en la sucesión al trono español (o sartorius sí, sartorius no)”, *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)*, N° 10, 1992, pp. 169-188; Alonso Martín, María Luz, “El consentimiento para el matrimonio de los miembros de la Familia Real (Sobre la vigencia de la Pragmática de Carlos III de 1776)”, *Cuadernos de Historia del Derecho*, N° 4, 1997, p. 71.

<sup>836</sup> Dentro de las excepciones constitucionales pueden nombrarse no solo la sucesión a la Corona, sino también las prerrogativas parlamentarias, mientras que dentro del ámbito legal, podrían considerarse como tales aquellas que contienen preceptos relativos a la denominada discriminación positiva.



Pragmática se encuentra deshabilitada reside en que la propia Carta Magna habla en su artículo 57.4 de que aquellos que teniendo derechos de sucesión contrajesen matrimonio con prohibición del Rey o de las Cortes Generales, ello supondría la exclusión de los derechos sucesorios tanto para la persona como para sus descendientes. Si interpretamos este precepto a *sensu contrario*, podemos ver como el único requisito para contraer matrimonio, es tener el visto bueno tanto del Rey como de las Cortes Generales, el cual ni siquiera tiene que ser manifestado de forma expresa, pero en definitiva, no requiriéndose nada más. Al mismo tiempo entendemos que, dado que la soberanía recae en el pueblo de forma indiscutible en la Constitución vigente, un matrimonio sin la oposición de sus representantes, democrática y legítimamente escogidos, supondría que la Pragmática Sanción deviene inaplicable, puesto que esta soberanía reside en una norma que prevalece frente a la otra.

Con lo que acaba de decirse debe confrontarse el punto 3 de la Disposición Derogatoria de la *Lex Legum* actual, la cual señala que «Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución». Pues bien, teniendo en cuenta que acaba de exponerse la contradicción que existiría entre el artículo 57.4 y el propio artículo 1 CE<sup>837</sup>, entendemos que existe una derogación inevitable de la Pragmática Sanción<sup>838</sup>.

Aclarado esto, creemos de interés el hacer mención al matrimonio entre personas del mismo sexo. En España existe una regulación de este tipo de matrimonio en el Código Civil, que fue reformado mediante la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se

---

<sup>837</sup> Artículo 1 CE: «1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. 2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. 3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria».

<sup>838</sup> En este sentido también: Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, op. cit., pp. 165-171; De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, op. cit., pp. 66-70.



modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, siendo avalada por el propio Tribunal Constitucional<sup>839</sup>. Es por ello que no vemos impedimento en que el matrimonio se lleve a cabo entre personas del mismo o de distinto sexo. Bien es cierto que el artículo 58 CE<sup>840</sup> habla de la Reina consorte o el consorte de la Reina, pero como se ha afirmado, el que la Constitución haga referencia al Rey y no a la Reina o viceversa, es para evitar una pesadez lingüística que pueda conllevar una difícil lectura, de tal manera que donde pone Rey debe entenderse como Rey o Reina, y donde pone Reina, hay que entenderlo de igual forma<sup>841</sup>. Siendo esto así, el artículo 58 no presenta ningún problema, y más aún cuando la constitucionalidad de estas uniones está ya reconocida por el Supremo Intérprete de la Constitución<sup>842</sup>.

En lo que se refiere a la consanguinidad, a ella nos referiremos más adelante, pero podemos adelantar que, en la Norma Superior del ordenamiento jurídico, no hay ningún pronunciamiento específico en relación a la misma<sup>843</sup>.

## **1.2. Heredero por nacimiento o por llamamiento**

La sucesión a la Corona se va a producir siguiendo las propias reglas fijadas en la *Lex Legum*. Así, atendiendo al precepto constitucional nos encontrarnos con que es posible que exista un

---

<sup>839</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 198/2012, de 6 de noviembre.

<sup>840</sup> Artículo 58 CE: «La Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia».

<sup>841</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 705.

<sup>842</sup> Entendemos que lo establecido por el precepto aludido no es otra cosa que efectuar una referencia a la persona que sea “consorte”, sin otro tipo de pretensión.

<sup>843</sup> En este punto resulta destacable que en atención al Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, sobre Registro Civil de la Familia Real, se deben realizar las inscripciones de los Matrimonios, fallecimientos y nacimientos, a la vez que se deben inscribir aquellas situaciones o hechos o actos que afecten al Rey, teniendo presente la regulación civil, incluyéndose por tanto aquí las adopciones.

heredero por nacimiento o por llamamiento<sup>844</sup>. En este sentido pueden darse cuatro posibles opciones<sup>845</sup>:

- a) La primera es que se nazca heredero y se herede de forma efectiva. Esto es lo que ha sucedido cuando Don Felipe de Borbón dejó de ser Príncipe heredero para convertirse en el Rey Felipe VI.
- b) La segunda opción es que se nazca heredero y se deje de serlo. En este punto cabe preguntarse ¿cómo puede ocurrir esto?. Las respuestas a esto son bastante tasadas. Así, perderá la condición de heredero por causas evidentes, como son la renuncia o la muerte, pero también por otras circunstancias, como pueden ser la declaración de incapacidad, exclusión por razón de llevar a cabo un matrimonio que ha sido prohibido<sup>846</sup>, o por el nacimiento de una persona que tiene un mejor derecho. Esta última causa es posible en nuestro ordenamiento jurídico constitucional debido a la preferencia del varón sobre la mujer<sup>847</sup>.
- c) La tercera opción sería llegar a convertirse en heredero por razón de nacimiento, pero con carácter posterior al mismo. Dicho en otras palabras, esta situación se produciría ante un acontecimiento que provoque la extinción de la condición de

---

<sup>844</sup> Español Bouche, Luis, *Nuevos y viejos problemas en la sucesión de la Corona española*, op. cit., pp. 25-26.

<sup>845</sup> Guía Jurídica, *Sucesión a la Corona*, Wolters Kluwer, Madrid, 2016. Disponible en: [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTIzMztbLUouLM\\_DxbIwMD CwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA-uN9dDUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTIzMztbLUouLM_DxbIwMD CwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA-uN9dDUAAAA=WKE). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>846</sup> Esto está regulado de forma específica en el apartado 4 del artículo 57. Si con anterioridad hemos dejado patente que el Rey está sujeto a disposición de los ciudadanos, este es un claro ejemplo de que no únicamente el Rey va a estarlo, sino que también el heredero estará sujeto, en los aspectos que puedan influir en su papel de Monarca futuro, a la aceptación del propio Rey que encarna al Jefe del Estado y de las Cortes Generales elegidas por los ciudadanos soberanos.

<sup>847</sup> Esta preferencia recordemos que se encuentra en el 57.1 CE.

heredero, pasando su condición de heredero al siguiente, y así sucesivamente.

- d) La cuarta y última posibilidad sería el heredero por llamamiento. Este no nace como tal, sino que serían las Cortes Generales las que deciden hacerlo heredero porque se ha extinguido la línea sucesoria<sup>848</sup>.

Hay que tener presente que en esta última opción se puede producir un cambio dinástico. La propia Constitución hace referencia a que las Cortes Generales deben actuar como más convenga a los intereses de España. Sin embargo, era una previsión innecesaria en tanto en cuanto, el Parlamento estatal siempre debe atender a ese objetivo final. TORRES DEL MORAL ha afirmado que «decir que las Cortes, en su caso, proveerán a la sucesión en la Corona “en la forma que más convenga a los intereses de España” es una superfluidad. Se supone que las Cortes, como los demás órganos constitucionales, ejercen sus facultades siempre con tal espíritu y, sin embargo, no se dice así expresamente en ningún otro pasaje de la Constitución»<sup>849</sup>.

Una vez señalado lo anterior, debemos entrar en el análisis de la preferencia del varón sobre la mujer, a la que ya hemos aludido brevemente a lo largo de las páginas precedentes.

### **1.3. Ley sálica o una variante**

Durante el debate constituyente relativo a la Carta Magna actual, lo referido al orden de sucesión no fue discutido en sus términos esenciales, sin que hubiese una discusión destacada en favor de la

---

<sup>848</sup> Esto aparece regulado en el apartado 3 del artículo 57 CE: «Extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España».

<sup>849</sup> Torres del Moral, Antonio, “La Corona”, *Revista de Derecho Político*, N° 36, 1992, p. 312.

igualdad en la sucesión<sup>850</sup>, lo cual, como es evidente, no llegó a plasmarse en el Texto finalmente aprobado.

En el Anteproyecto Constitucional<sup>851</sup> se indicaba únicamente una diferencia respecto del texto definitivo del precepto que sería introducido por la Comisión del Senado<sup>852</sup>, y es que al principio, en lo relativo a la preferencia del varón sobre la mujer, en vez de hacerse emplear el término “mujer”, se utilizaba el de “hembra”. Este último se cambiará por el primero, aunque la realidad es que en cuanto al significado, este sigue siendo el mismo.

Ante este apartado primero del artículo 57, se ha formado una creencia consistente en que en España rige la Ley Sálica, pero esto no es correcto. Originariamente, la Ley Sálica<sup>853</sup> está referida a unas

---

<sup>850</sup> Afirma TORRES DEL MORAL que fueron escasas y contadas los posicionamientos que se manifestaron expresamente en favor a la igualdad en el tema sucesorio, tanto a nivel político como a nivel social. Torres del Moral, Antonio, “La sucesión en la Corona y en los Títulos nobiliarios”, en Torres del Moral, Antonio (coord.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001, p. 182.

<sup>851</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 677.

<sup>852</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 157, de 6 de octubre de 1978, p. 3424.

<sup>853</sup> Hanley, Sarah, “La ley sálica”, Fauré, Christine (coord.), *Enciclopedia histórica y política de las mujeres: Europa y América*, Akal, Madrid, 2010, pp. 21-38; Gómez Sánchez, Yolanda, “La sucesión a la Corona: La reforma del artículo 57.1”, en Rubio Llorente Francisco y Álvarez Junco, José (eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Madrid, 2006, pp. 380-381; Rey Martínez, Fernando, “Derecho de sucesión en la Corona y discriminación por razón de sexo: análisis de la posible supresión de la preferencia sucesoria de los varones”, en Rubio Llorente Francisco y Álvarez Junco, José (eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Madrid, 2006, pp. 414-416; Calvo Poyato, José, “Historia azul: La ley sálica: De Felipe V a... ¿Felipe VI?”, *Clío: Revista de historia*, N° 28, 2004, pp. 68-75; De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, op. cit., p. 50-51; González Alonso, Benjamín, “La historia de la sucesión al trono y el artículo 57 de la Constitución de 1978”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 19, 1981, pp.

normas promulgadas por Clodoveo I, afectando a diferentes ámbitos, como la prohibición de las mujeres de heredar la tierra. Posteriormente se recuperará en Francia de forma específica en torno a la sucesión a la Corona. Aquí, esta ley no solo tenía el propósito de evitar toda sucesión en la mujer, sino que también suponía la imposibilidad de que esta transmitiera a sus propios descendientes los derechos dinásticos. Esto nos lleva a concluir que la Ley Sálica tiene un objetivo muy concreto y determinado, siendo este que la mujer jamás llegue al trono, ni por sí, ni mediante sus herederos.

En España era tradicional la preferencia del hombre dentro del mismo grado en la sucesión. Sin embargo, durante el reinado de Felipe V, se incorporó una ley más cercana a la Ley Sálica pero no exactamente con el mismo fin. Así, el 10 de mayo de 1713, contando con la aceptación de las Cortes, aparece el denominado como Auto de 1713 o Pragmática de 1713, complicándose excesivamente el acceso al trono de las mujeres, puesto que, aun sin prohibirse esto, sería necesario una ausencia de varones tanto en línea recta como en la colateral con independencia del grado. Años después, sería Carlos IV quien decide someter a las Cortes la abolición de esta previsión con la pretensión de volver a las reglas tradicionales, y aunque se aprobó esta decisión el 30 de septiembre de 1789, el Monarca no llegó a realizar la promulgación de la Pragmática resultante, cosa que sí hizo Fernando VII. Esto provoca que la hija de este último, Isabel, vaya a ser la que tenga el derecho primero de sucesión, y se relegue al infante Carlos María Isidro, hermano del Fernando VII. Esta situación fue la que provocó que tuviesen lugar las denominadas como Guerras Carlistas, siendo los apodados carlistas los que apoyaban al infante.

Tras este breve paréntesis histórico, y con las normas tradicionales españolas en mente que optan por la preferencia del hombre sobre la mujer pero sin la exclusión de esta última que, en definitiva, es lo que ha seguido el Constituyente en el artículo 57.1, debemos señalar que lo que hay en España no es la Ley Sálica

---

25-29; Pérez Pujol, Eduardo, “La ley sálica”, *Revista general de legislación y jurisprudencia*, Nº 61, Vol. 30, 1882, pp. 228-246.

propiamente considerada o en términos absolutos, sino una variante de la misma, ya que la mujer va a poder acceder al trono<sup>854</sup>. Por ello este tipo de norma ha sido denominada como Ley Sálica mínima<sup>855</sup>.

Una vez visto lo anterior, queda claro que el precepto constitucional esboza un problema jurídico pendiente de resolver. La razón por la cual se optó por esta prevalencia del sexo masculino puede encontrarse en dos argumentos básicos:

El primero de ellos por continuidad de la tradición histórica<sup>856</sup>. Aunque válido, puesto que la Constitución de 1978 continúa, como se ha dejado patente, la tradición monárquica española en este punto, no es justificable de tal decisión, y menos cuando la propia Carta Magna establece de forma clara un precepto relativo a la igualdad en la que se consagra la igualdad de sexos<sup>857</sup>.

El segundo argumento es que ya existía un heredero en el momento en el que se redacta la Constitución<sup>858</sup>. Don Juan Carlos de

---

<sup>854</sup> ALZAGA VILLAAMIL ya sostenía, tempranamente, que se podrían dar críticas a la previsión constitucional ante el argumento de contener resquicios de la Ley Sálica. Alzaga Villaamil, Óscar, *La Constitución Española de 1978 (comentario sistemático)*, op. cit., p. 391.

<sup>855</sup> De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, op. cit., p. 50. En alguna ocasión también se la ha calificado como Ley Agnaticia a este tipo de preferencia, como puede verse en la obra de FRANCISCO PACHECO. Francisco Pacheco, Joaquín, *Lecciones de Derecho Político Constitucional*, Imprenta y librería de D. Ignacio Boix, Madrid, 1845, p. 114.

<sup>856</sup> Aquí debe añadirse la falta de previsiones igualitarias en la sucesión en derecho comparado, existiendo de forma tradicional, en los ordenamientos monárquicos europeos, un principio de masculinidad en la sucesión. Torres del Moral, Antonio, "Reforma constitucional de la sucesión en la Corona", *Revista Española de la Función Consultiva*, N° 4, 2005, p. 27.

<sup>857</sup> Artículo 14 CE: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

<sup>858</sup> Tal y como afirma TORRES DEL MORAL, «el constituyente español se encontró con el hecho consumado de que para entonces ya había en España



Borbón ya era Rey en este instante, y su hijo Don Felipe de Borbón ya tenía la condición de Príncipe heredero<sup>859</sup>, por lo que, para evitar posibles problemas, se puede considerar que se optó por la preferencia del hombre a la mujer para que continuase su condición de heredero. Este argumento, aunque es una cierto, no puede, ni en realidad es, una justificación para la prevalencia del varón de forma genérica.

Se podría considerar que, con esta preferencia, la Constitución incluye una inconstitucionalidad en su propio Texto, por ser contraria al principio de igualdad recogido de forma expreso en la Norma Fundamental y siendo uno de sus principios básicos. Esta es la posición de GÓMEZ SÁNCHEZ y MELLADO PRADO, quienes siguen la línea de la doctrina alemana según la cual es factible que un precepto incluido dentro de la propia Constitución esté viciado de inconstitucionalidad, que es lo que las autoras señalan respecto de la preferencia del varón frente a la mujer en el supuesto español<sup>860</sup>.

Desde nuestra perspectiva, si bien es cierto que estamos ante una discriminación notoria, no creemos que deba elevarse a la categoría de inconstitucional<sup>861</sup>. No cabe duda de que existe contradicción entre ambos preceptos, sin embargo, consideramos que la única forma de que

---

Príncipe Heredero. Pues, en efecto, en diversos actos y normas del año 1977 se proclamaba (o se reconocía, o se daba por sobreentendido) que ese heredero era Don Felipe de Borbón». Torres del Moral, Antonio, “Reforma constitucional de la sucesión en la Corona”, *op. cit.*, p. 28.

<sup>859</sup> Aunque no será hasta el año 1986, cuando cumple la edad de 18 años, que jurará la fidelidad al Rey y a la propia Constitución. VV.AA., voz: Felipe de Borbón, *Biografías y Vidas: enciclopedia biográfica en línea*, 2016.

<sup>860</sup> Gómez Sánchez, Yolanda y Mellado Prado, Pilar, “En torno a la posible inconstitucionalidad del apartado primero del artículo 57 de la Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho Político*, N° 22, 1986, p. 188.

<sup>861</sup> En el mismo sentido: Rey Martínez, Fernando, “Derecho de sucesión en la Corona y discriminación por razón de sexo: análisis de la posible supresión de la preferencia sucesoria de los varones”, *op. cit.*, p. 423. También TORRES DEL MORAL, aunque califica de lamentable la excepción establecida en la Carta Magna, considera que no debe tacharse de inconstitucional. Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, *op. cit.*, p. 510.



esto sea posible es que ambas previsiones se encuentren dentro de la *Lex Legum*, de tal manera que la Constitución ha establecido una regla general que sería la igualdad, y una excepción a la misma que es la sucesión a la Corona, siendo la propia Carta Magna la única que puede realizar excepciones a su propio contenido<sup>862</sup>. Esta también es la línea seguida por ARAGÓN REYES<sup>863</sup>, el cual señala que el artículo 14 actúa como regla general, mientras que la sucesión sería una excepción a la misma, una excepción completamente válida dado que es la propia norma la que así lo ha formulado desde su nacimiento. Esta también ha sido la postura adoptada por el Tribunal Constitucional, el cual se ha pronunciado en su Sentencia 126/1997, de 3 de julio, diciendo que «la conformidad con la Constitución del orden regular de sucesión en la Corona (art. 57.1 C.E.) no puede suscitar duda alguna, por haberlo establecido así el Constituyente»<sup>864</sup>.

A pesar de lo dicho, no dudamos en afirmar que el Constituyente de 1978 pudo haber sido más previsor y coherente y plasmar una igualdad *pro futuro*<sup>865</sup>.

---

<sup>862</sup> En este sentido también se pronuncia JANÉ I GUASCH quien recuerda que, junto con la contradicción con el artículo 14, también existe una discrepancia con la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de 18 de diciembre de 1979, la cual, aunque fue ratificada por el Estado español, el mismo hizo una reserva de no afectación a lo establecido constitucionalmente para la sucesión a la Corona. Jané i Guasch, Jordi, “Monarquía y Parlamento: Ley de transparencia y reforma del Título II de la Constitución”, *op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>863</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, *op. cit.*, p. 704.

<sup>864</sup> Fundamento Jurídico 7.

<sup>865</sup> Esta también ha sido la postura defendida por GÓMEZ SÁNCHEZ, para quien el Constituyente español incidió en un error, por una parte, por no considerar una fórmula media (como la igualdad de cara al futuro) entre la postura de eliminar la condición de heredero al por aquel entonces Príncipe de Asturias, y aquella por la que finalmente se optó, y por otro lado, porque una preferencia se puede considerar a igual de ultrajante que una exclusión o incluso más afrentosa si cabe. Gómez Sánchez, Yolanda, “La sucesión a la Corona”, en Rollnert, Liern, Göran

A modo ejemplificativo nos encontramos con el caso de Suecia, que en 1980 decidió reformar la Ley de Sucesión para establecer una igualdad hereditaria<sup>866</sup>, sin embargo esta reforma no previó mantener la situación del heredero en ese momento, por lo que el Príncipe Carlos Felipe, que tenía dicha condición, quedó sin ella en virtud de su hermana la Princesa Victoria, que era de una edad superior. El cambio en esta norma se produjo a una edad temprana de Carlos Felipe, pero aun así, creemos que este tipo de consecuencias deben ser sopesadas cuidadosamente. Piénsese que la persona heredera, desde que adquiere esta condición, es educada como tal, de cara a su futuro papel como Monarca. Si bien es cierto que la edad del Príncipe Carlos era insuficiente para haber empezado con esta educación, si en algún otro Estado este cambio se produce así, se podría desperdiciar esta educación recibida en torno al papel que un día pudiera haber tenido pero que, previsiblemente, ya no tendrá, a la vez que se podría alterar una situación normalizada, por lo que estas modificaciones deben hacerse con sumo cuidado.

En 1990 Noruega también procedió a reformar su Constitución para una equiparación de derechos<sup>867</sup>. La Constitución de los Países

---

(dir.), *Las Monarquías europeas en el siglo XXI*, Sanz y Torres, Madrid, 2007, p. 165.

<sup>866</sup> El artículo 1 de esta Ley dice: «El derecho de sucesión al trono de Suecia se transmite a los descendientes varones y mujeres del Rey Carlos XVI Gustavo, Príncipe Juan Bautista Julio, más tarde Rey Carlos XIV Juan, en línea directa descendente. En tal relación los hermanos mayores y sus descendientes precederán a los hermanos más jóvenes y a sus descendientes». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 205.

<sup>867</sup> Esto ya lo pudimos ver cuando se expuso el artículo 6 de la Constitución de Noruega, a lo cual ahora añadimos una cláusula que se estableció en el párrafo último del mismo precepto, estableciendo una igualdad de cara al futuro, tal y como hemos señalado que podía haber optado el constituyente español. Artículo 6 párrafo último: «Para los nacidos antes del año 1971, se aplicará el artículo 6 de la Constitución tal y como fue redactado el 18 de noviembre de 1905. Para los nacidos antes del año 1990, se mantendrá sin embargo la preferencia del varón sobre la hembra». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez

Bajos y la de Bélgica se han centrado en establecer el orden de primogenitura en sus artículos 25<sup>868</sup> y 85 párrafo primero<sup>869</sup> respectivamente.

En el año 2009, Dinamarca optó por unirse a la estela fijada por los predecesores y establecer una igualdad en la sucesión a la Corona, reformándose para ello la Ley de Sucesión al Trono, fijándose en el artículo 2.1 una preferencia exclusiva por primogenitura<sup>870</sup>.

En el artículo 3 de la Constitución de Luxemburgo<sup>871</sup> se hace una remisión explícita al Pacto de Familia de la Casa de Nassau, el cual ha sido fruto de actualización mediante el decreto de 16 de septiembre

---

Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 187. (A pesar de que el precepto en cuestión ha sido objeto de enmienda con posterioridad a la publicación de la obra de donde se extrae la traducción, dicha enmienda ha sido relativa a temas lingüísticos sin alterar el contenido del artículo). De esta manera se salvaban los derechos del actual heredero, el Príncipe Hakon, que era más pequeño que su hermana.

<sup>868</sup> Artículo 25: «A la muerte del Rey, la Corona se transmitirá por vía de sucesión hereditaria a los descendientes legítimos, teniendo preferencia el primogénito y siguiendo el orden de representación según la misma regla. (j) ». Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, op. cit., p. 10.

<sup>869</sup> Artículo 85 párrafo primero: «Los poderes constitucionales del Rey son hereditarios en la descendencia directa, natural y legítima de S. M. Léopold-Georges-Chrétien-Frédéric de Saxe-Cobourg, por orden de primogenitura». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 131.

<sup>870</sup> Artículo 2: «Tras la muerte de un Rey o una Reina reinante, el trono pasará a su hijo o hija, el hijo mayor tendrá prioridad sobre el menor». Traducción propia.

<sup>871</sup> Artículo 3: «La Corona del Gran Ducado será hereditaria, en la Familia de Nassau, conforme al pacto de 30 de junio de 1783, el artículo 71 del Tratado de Viena de 9 de junio de 1815 y al artículo 1 del Tratado de Londres de 11 de mayo de 1867». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 173.

del año 2010, procediendo a establecer una igualdad entre hombres y mujeres en la sucesión.

Como último ejemplo de derecho comparado, debemos hacer una inevitable referencia al caso de Reino Unido. La Monarquía británica es, sin duda, una de las Jefaturas del Estado más presencia que existen, incluyéndose en 16 países de todos los que forman parte de la *Commonwealth*.

Sin embargo, como es conocido por todos los que nos dedicamos al ámbito del derecho constitucional, la situación del Reino Unido es muy particular, puesto que no tiene una Constitución escrita propiamente hablando. Las reglas de sucesión en la Corona se regulan mediante la tradicional *Act of Union* de 1800. En ella se establecían una serie de peculiaridades en relación con quien puede ser heredero al trono, peculiaridades que la hacen digna de mención. Así, se establecía un orden de primogenitura donde el varón tenía preferencia sobre la mujer, cosa que coincide con el caso español, pero esto no quedaba así, ya que se incluían una serie de requisitos que era necesario cumplir. Así se exigía ser descendiente legítimo de Sofía, Electora de Hanóver. Junto con esto, resultaban eliminatorias una serie de circunstancias como son el haber sido o ser católico, o si se ha contraído matrimonio con alguien que pertenezca a dicha religión.

En los tiempos actuales, dichas previsiones pueden resultar arcaicas, y es precisamente esto lo que propició que en el año 2011, el Primer Ministro David Cameron, iniciara contactos con sus homólogos de los 16 países con los que comparten la Jefatura del Estado, con el fin de proceder a una modificación de la norma, lo que derivó en el *Perth Agreement*. Sin embargo, y aunque se logró ese acuerdo, y la norma se aprobó en el año 2013, no será hasta este pasado año 2015 cuando entraría en vigor<sup>872</sup>.

---

<sup>872</sup> A pesar de ello se preveía en la norma que tendría efectos para los nacimientos producidos a partir del 28 de octubre del 2011. Esto encuentra sentido pleno en previsión de una futura descendencia por parte de los Duques de Cambridge, los cuales finalmente tuvieron un varón.

Con esta modificación, se introducen cambios notorios<sup>873</sup>. Así, el único orden de sucesión será el de primogenitura, sin incluirse ningún tipo de prevalencia por razón de sexo. En segundo lugar, se elimina como causa de exclusión que se contraiga matrimonio con una persona de religión católica. En este punto se mantiene que la religión que profese el heredero debe ser coincidente con la del Estado, puesto que el Monarca ocupa el cargo de Jefe de la Iglesia anglicana en el Reino Unido. Otra modificación a tener en cuenta es la relativa a la necesidad de solicitar un permiso conocido como la aprobación real para contraer matrimonio, produciéndose históricamente sanciones en caso de que se produjera una desobediencia. Esto cambia, y únicamente se prevé la obligación de pedir esta aprobación a los seis primeros en la línea de sucesión, sabiendo que, en caso de una desobediencia, se producirá únicamente una exclusión en la línea de sucesión.

En España, durante algunos años estuvo latente la idea de la reforma constitucional para equiparar el varón a la mujer en la sucesión al trono. Es más, durante el gobierno socialista del año 2004, se pidió un informe al Consejo de Estado. En él se planteaba el siguiente texto para sustituir al que está en la Constitución: «La Corona de España es hereditaria en los sucesores de SM Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono corresponde a su hijo, el Príncipe heredero Don Felipe de Borbón, y después seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea el grado más próximo al más remoto; y en el mismo grado la persona de más edad a la de menos»<sup>874</sup>.

A su vez se proponía un nuevo apartado al artículo 57, que vendría a ser el 57.6 con la siguiente redacción: «Las menciones que

---

<sup>873</sup> Twomey, Anne, “El cambio de las normas sobre la sucesión al trono (Traducción de Salvador Martínez, María y Sánchez González, Santiago), *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 31, 2013, p. 166.

<sup>874</sup> VV.AA., “Informe sobre modificaciones de la Constitución Española”, en Rubio Llorente, Francisco y Álvarez Junco, José (ed.), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 71.

hace la Constitución al Rey y al Príncipe se entenderán referidas indistintamente al Rey o a la Reina y al Príncipe o a la Princesa, según sea el caso»<sup>875</sup>. De esta manera lo que se procuraba era una cláusula general en vez de un cambio en todos los preceptos.

Por nuestra parte consideramos imperativo que se produzca una reforma que equipare los derechos sucesorios del hombre y la mujer. Aunque carecería de efectos prácticos en la actualidad, ya que las herederas son dos mujeres<sup>876</sup>, creemos necesario adaptar la Constitución en este sentido. También nos mostramos partidarios de incluir una cláusula general, puesto que, a pesar de que ya se entienden las referencias al Rey o Reina en su caso, y al Príncipe o Princesa en el suyo, sería nuevamente una adaptación acorde con los tiempos en los que vivimos<sup>877</sup>.

Aquí surge una importante cuestión: ¿Cómo se debe proceder para llevar a cabo la mencionada reforma?. Para nosotros, la respuesta a esta cuestión no resulta compleja. A nuestro juicio debe producirse, de forma imperativa, mediante el procedimiento de reforma agravado<sup>878</sup>. Además, TORRES DEL MORAL, autor que siempre se ha

---

<sup>875</sup> VV.AA., “Informe sobre modificaciones de la Constitución Española”, *op. cit.*, p. 74.

<sup>876</sup> Concretamente la Princesa de Asturias es Doña Leonor de Borbón, nacida en el año 2005, siendo la segunda heredera la infanta Doña Sofía de Borbón, nacida en 2007.

<sup>877</sup> Con razón, GÓMEZ SÁNCHEZ ha advertido que la inclusión de una alusión general mejoraría la Constitución, aunque la propia autora señala su preferencia por una reforma más amplia, en tanto en cuanto incluiría dicha mención general, pero también referenciaría al Rey y Reina y al Príncipe y a la Princesa cuando no se produzca con ello un perjuicio en la comprensión y lectura del texto. Gómez Sánchez, Yolanda, “La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978: Valoración y propuestas de reforma constitucional”, *op. cit.*, p. 80.

<sup>878</sup> Frente a nuestra postura, algunos autores se han mostrado conformes a que la reforma se pueda llevar a cabo mediante una Ley Orgánica sin necesidad de acudir a la reforma constitucional, cosa que consideramos que daría lugar a una ley inconstitucional. De esta postura: López Vilas, Ramón y Nebreda Pérez, Joaquín María., *La Dinastía Borbón*, Velecio Editores, Madrid, 2004, p. 243. Esta posición ha sido criticada también por TORRES DEL MORAL, señalando que se



mostrado favorable a este cambio constitucional, advirtió en un estudio anterior al comienzo del Reinado del Rey actual, Don Felipe VI, que aun en el supuesto de que Don Felipe estuviera en el trono, lo ideal sería una reforma constitucional donde se guardara su posición, evitando cualquier interpretación que le concediera derechos sucesorios a sus hermanas, lo que aun siendo difícil –debido a que la interpretación más coherente y factible sería la de mantenerse la situación existente y proceder a una aplicación posterior– podría darse por parte de algún sector. Si se guarda la posición del ahora Rey Felipe VI de forma específica, no existiría ningún tipo de duda en relación a la aplicación de una futura igualdad en la sucesión a la Corona<sup>879</sup>.

Hay que tener presente que también existen Estados en los cuales la preferencia del varón sigue estando vigente. Así puede verse el caso de la Constitución de Mónaco, en la cual prima el varón frente a la mujer en su artículo 10 párrafo primero<sup>880</sup>.

---

trata de una posición jurídicamente rechazable con el Texto Constitucional en la mano. Torres del Moral, Antonio, “Reforma constitucional de la sucesión en la Corona”, *Revista Española de la Función Consultiva*, N° 4, 2005, p. 31. También REY MARTÍNEZ ha señalado que la Ley no es posible para suprimir la preferencia masculina, debiendo acudir al artículo 168 CE. Rey Martínez, Fernando, “Derecho de sucesión en la Corona y discriminación por razón de sexo: análisis de la posible supresión de la preferencia sucesoria de los varones”, *op. cit.*, p. 430.

<sup>879</sup> Concretamente afirma TORRES DEL MORAL que: «No se me oculta que la objeción anterior no es del todo insalvable, puesto que se puede redargüir que, una vez realizada la primera sucesión hay que entender que los principios de primogenitura y representación (o quizás mejor al revés) rezan a partir del Rey (del Rey reinante, esto es, Don Felipe, no ya Don Juan Carlos). Sin embargo, no se me negará que es preferible que lo diga explícitamente la norma a tener que entenderlo por la vía de la interpretación». Torres del Moral, Antonio, “Fórmulas para el establecimiento de la igualdad sucesoria en la Corona”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 54-55, 2006, p. 59.

<sup>880</sup> Artículo 10: «La sucesión al trono, iniciada por la muerte o la abdicación, tiene lugar en la descendencia directa y legítima del Príncipe reinante, en orden de primogenitura con prioridad masculina en el mismo grado de parentesco». Traducción propia.



Junto con estos, aunque en menor número, también están aquellos Estados en los que exclusivamente puede suceder el varón como ocurre en Japón, Estado en el que su Constitución, en el artículo 2, hace una remisión a la Ley de la Casa Imperial de 1947, cuyo primer artículo no deja lugar a dudas acerca de la sucesión de varones únicamente<sup>881</sup>. Es destacable que en Japón, a finales del año 2004, el Primer Ministro creó el conocido Consejo de Sabios, que tenía la misión de analizar el régimen de sucesión al trono. En un informe de este Consejo, entregado en el año 2005 y casi un año después de su creación, estableció que podía reconocerse un derecho de las mujeres a suceder. Ello conllevó incluso la previsión de la presentación de un proyecto de Ley con este fin, aunque la realidad es que finalmente se descartaría, quedando la situación de las mujeres sin ningún tipo de modificación.

Llegados a este punto, nos gustaría destacar un caso peculiar como es el de Liechtenstein, cuyo artículo 3 de la Constitución hace una remisión al Estatuto de la Casa Princesca en la cual, en su artículo 5 se alude a la descendencia masculina permitiendo que, en caso de que no existan varones, se legitima al Príncipe a adoptar a un heredero<sup>882</sup>.

En este punto podríamos plantearnos la hipótesis de si esto sería factible en España. La realidad primera con la que nos encontramos es

---

<sup>881</sup> Artículo 1: «El Trono Imperial es hereditario en los descendientes varones de la línea masculina pertenecientes al linaje Imperial». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 154.

<sup>882</sup> Artículo 5.1: «Nadie podrá entrar a formar parte de la Casa Princesca por medio de la institución de la adopción. Solo en caso de que la línea de descendencia masculina fuera a extinguirse estará legitimado el último Príncipe para adoptar un Príncipe heredero». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 165. En caso contrario podemos encontrarnos por ejemplo la Ley de la Casa Imperial de Japón que prohíbe expresamente la adopción: «El Emperador y demás miembros de la Familia Imperial no podrán adoptar niños». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 155.

que la Constitución, en los artículos que se encargan de regular la sucesión, no hace referencia a la adopción.

TORRES DEL MORAL ha señalado que la adopción no es admisible. El autor lo argumenta en el llamamiento que se encomienda a las Cortes Generales previsto en el artículo 57.3 de la Carta Magna, ya que ello implica que no sea permisible una «vía sucesoria no constitucional en detrimento de una función de las Cortes tan importante»<sup>883</sup>.

GUTIÉRREZ NOGUEROLES matiza el posicionamiento que acaba de señalarse. Así, diferencia entre la posibilidad de adoptar y la de que los hijos adoptados sean considerados para suceder. En este sentido advierte que sí es posible que se produzca una adopción por parte del Rey, aunque ha determinado que los hijos adoptivos estarían excluidos del orden de la sucesión. Su argumentación se basa en el principio de primogenitura que, señala la autora, va acompañado del de consanguinidad. A su vez también alude a la referencia al nacimiento que se hace en el artículo 57.2 CE, según el cual: «El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias». Finalmente sostiene que, admitiéndose la posibilidad de que una persona adoptada fuese considerada para la sucesión, se podría ocasionar un fraude constitucional al poder llevarse a cabo únicamente para evitar el llamamiento por parte de las Cortes Generales<sup>884</sup>.

Desde nuestra perspectiva existe, sin duda, una posibilidad innegable de que se lleve a cabo una adopción. Por lo que respecta a la inclusión en el orden de sucesión de las personas adoptadas, creemos que, si bien lo establecido por la última autora mencionada es una interpretación técnicamente aceptable, resulta admisible ofrecer la siguiente exégesis alternativa.

---

<sup>883</sup> Torres del Moral, Antonio, *El Príncipe de Asturias: su estatuto jurídico*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 74.

<sup>884</sup> Gutiérrez Nogueroles, Aurora, “Reflexiones en torno al régimen constitucional de sucesión a la Corona española”, *Revista de Derecho Político*, N° 57, 2003, pp. 252-253.

Debe tenerse en cuenta que en el presente supuesto estamos hablando de la sucesión en la Jefatura del Estado, en la cual la Carta Magna fija unas normas específicas. Precisamente por ello, al no incluirse de forma expresa el criterio consanguíneo en la Constitución, sino únicamente la primogenitura, pensamos que ello puede dirimir en una interpretación amplia de esta última con base a la igualdad reconocida tanto en el artículo 14 CE como en el 39.2 CE<sup>885</sup>. Así, podemos observar como el artículo 14 CE prohíbe cualquier tipo de discriminación, pudiendo incluirse dentro de dicho precepto la discriminación por adopción, pero además, la Carta Magna ha establecido específicamente en su artículo 39.2<sup>886</sup> la igualdad de los hijos con independencia de su filiación.

A pesar de que la *Lex Legum* no ofrece ninguna definición de “filiación”, si atendemos a lo indicado por el Tribunal Constitucional, vemos que se «ha caracterizado la institución de la adopción en nuestro ordenamiento jurídico como una forma o modalidad de filiación, estableciendo al respecto la nueva redacción que se dio al artículo 108 del Código que la filiación puede tener lugar por naturaleza y por adopción»<sup>887</sup>.

---

<sup>885</sup> No estaríamos hablando aquí de una excepción o matiz específico como sí sucede con la preferencia del sexo masculino, por ello hablamos de la confrontación de los restantes preceptos constitucionales.

<sup>886</sup> Artículo 39.2 CE: «Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad».

<sup>887</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 200/2001, de 4 de octubre, Fundamento Jurídico 6. Antes de esto, el Código Civil distinguía entre dos tipos de adopción: la llamada simple y la plena. Con esta categorización realizada por el legislador, sí que era posible establecer algunas diferencias ya que únicamente la plena era equiparada a la natural. Así lo afirma el Supremo Intérprete de la Constitución en la Sentencia citada: «A diferencia de la vigente regulación de la adopción, que solo contempla una modalidad a la que se le confieren los mismos efectos que a la filiación por naturaleza (arts. 108 y 175 a 180 CC), hasta la reforma llevada a cabo por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, coexistían en nuestro Ordenamiento dos modalidades de adopción, la plena y la simple, equiparándose únicamente la

Atendiendo a esto y extrapolándolo al objeto de la cuestión, podría entenderse que si se produjera una adopción, la persona adoptada entraría dentro del “juego sucesorio” marcado por la Constitución, sin que se le pudiera discriminar por su condición. En este punto, y frente a la posible duda que pudiera surgir en relación a si esta decisión de llevar a cabo una adopción necesitaría el refrendo constitucionalmente establecido, indicamos que, por el interés público que lo rodea, máxime cuando se trate de una adopción que suponga considerar al adoptado como primer heredero, sí sería necesario el refrendo constitucionalmente previsto.

Como vimos, también GUTIÉRREZ NOGUEROLES hace hincapié en la palabra “nacimiento”, a que la Constitución alude al indicar que el Príncipe heredero va a tener la dignidad de Príncipe de Asturias desde el nacimiento. Pues bien, no podemos entender esta referencia al nacimiento como excluyente porque mismamente cuando una persona pierde su condición de heredera primera, por el motivo de que se trate, la siguiente persona en la línea de sucesión adquiriría esa dignidad desde ese momento y no desde el nacimiento.

Aceptado lo anterior, tampoco se podría compartir la idea de que se pueda producir el fraude constitucional al que también referencia la autora, ya que para ello hemos expuesto la necesidad de un refrendo, dotando el acto del requisito constitucional por excelencia de validez de los actos del Rey. A esto debe añadirse que, en el supuesto de considerar acertada la posición de la autora (permitir la adopción pero con excluyéndolos de la sucesión), ante la inexistencia de más herederos, y ante la presencia del principio de igualdad como precepto constitucional, parece que el llamamiento por parte de las Cortes Generales debería encaminarse como primera opción al descendiente adoptado. Ello también favorecería, por ejemplo, el mantenimiento del apellido y continuación de la dinastía. SÁIZ ARNAIZ ha indicado que la decisión que tome el Parlamento va a verse sujeta al concepto de dinastía histórica, de tal manera que «la Corona de España es (y ha de

---

adopción plena a la filiación por naturaleza en la Ley 11/1981, de 13 de mayo», Fundamento Jurídico 6.

ser) hereditaria solo en el seno de dicha dinastía, de modo que únicamente en la hipótesis extrema (e irreal en la práctica) de una extinción total de la misma podrían las Cortes Generales –más aún, no les quedaría otra alternativa– superar el referido límite. En fin, el vínculo a la dinastía histórica evita que las Cortes, decidiendo al margen de aquella siempre que no pueda considerarse extinguida, provoquen una auténtica mutación constitucional por la vía del acuerdo que han de adoptar a tenor del artículo 57.3 CE. (j) [N]o creo que la decisión parlamentaria que resulta de la disposición constitucional aquí estudiada haya de encontrarse condicionada por el juego del principio de propinquidad o preferencia sucesoria por el pariente consanguíneo más próximo. Este criterio (j) no resulta de la vigente Constitución y ni siquiera de nuestro constitucionalismo histórico, con cuyo surgimiento parece desvanecerse como pauta definitoria del orden sucesorio»<sup>888</sup>.

Es preciso no olvidar que la Constitución únicamente va a prever un acontecimiento específico en la cual se va a proceder a la exclusión de los derechos sucesorios contra la voluntad de la persona<sup>889</sup>. Esta situación se daría, tal y como establece el apartado 4 del artículo 57 CE, cuando el heredero contrajera matrimonio ante la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales<sup>890</sup>. En el caso español es

<sup>888</sup> Sáiz Arnaiz, Alejandro, “La sucesión en la Corona. Abdicación y renuncia”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 428-429.

<sup>889</sup> Posteriormente se tratará el tema de las abdicaciones y renunciaciones, pero estos son elección de la persona que los lleva a cabo.

<sup>890</sup> Artículo 57.4 CE: «Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes». Tal y como se puede apreciar en el propio precepto, no se exige una autorización previa, por lo que ello da pie a considerar que estamos no ante una limitación del derecho constitucional a contraer matrimonio, sino ante una limitación para el acceso de un cargo público. Esto tiene pleno sentido si tenemos presente que la persona en cuestión va a poder contraer matrimonio si así lo desea, aun con la prohibición de la que habla el precepto, aunque asumiendo las

de resaltar que este apartado no estaba incluido en el Anteproyecto<sup>891</sup>, de tal manera que se introdujo en la Ponencia del Congreso<sup>892</sup>. En esta el precepto únicamente contemplaba la prohibición del Rey bajo la siguiente redacción: «aquellas personas que, teniendo derecho a la sucesión en el Trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey quedarán excluidas en la sucesión a la Corona, por sí y sus descendientes». Sin embargo, la Comisión del Congreso<sup>893</sup> añadió un requisito, siendo necesaria que la prohibición del Rey estuviese de acuerdo con el Congreso, siendo este texto mantenido en el Pleno del Congreso<sup>894</sup>, de tal manera que quedaba como sigue: «Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el Trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey, de acuerdo con el Congreso, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes». Finalmente la Comisión del Senado<sup>895</sup> le dará la redacción que se conoce en el Constitución vigente.

Descartando la aplicación de la Pragmática Sanción, a la cual ya nos hemos referido en nuestro estudio, y que recordamos que debe

---

consecuencias, pero pudiendo igualmente dar cumplimiento al derecho constitucional. Gómez Sánchez, Yolanda, “Matrimonios regios y sucesión a la Corona”, *op. cit.*, pp. 178-179. En este sentido, y dado que no se trata de una verdadera prohibición de contraer matrimonio, GÓMEZ SÁNCHEZ, ha calificado el término “prohibición” de desafortunado, debiendo haberse optado por el de “oposición”, siendo una de las reformas que podría hacerse en relación con el precepto. Junto con ella, también ha indicado que debería ser una ley orgánica la que determinase el alcance de la oposición que realicen el Monarca y las Cortes Generales en su caso. Ello se debe a que es posible que convenga a los intereses de España mantener a un descendiente al cual se le han opuesto para contraer el matrimonio y por lo tanto ha perdido sus derechos sucesorios Gómez Sánchez, Yolanda, “La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978: Valoración y propuestas de reforma constitucional”, *op. cit.*, pp. 86-87.

<sup>891</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 677.

<sup>892</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 82, de 17 de abril de 1978, p. 1625.

<sup>893</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 121, de 1 de julio de 1978, p. 2600.

<sup>894</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 135, de 25 de julio de 1978, p. 2954.

<sup>895</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 157, de 6 de octubre de 1978, p. 3425.



considerarse sin aplicación, surge una nueva cuestión que no es *baladí*, y es la siguiente: ¿es necesario que existan las dos prohibiciones –de las Cortes y del Rey– o sería necesario con una de ellas para la exclusión de los derechos sucesorios?. Desde nuestra perspectiva, creemos que lo establecido por el Constituyente de 1978 exige la necesaria concurrencia de ambas prohibiciones<sup>896</sup>. Debemos advertir que en nuestro constitucionalismo histórico se han previsto situaciones diferenciadas. Así, la Constitución de 1812 establece en su artículo 172.12<sup>897</sup> que debe hacer una comunicación a las Cortes para obtener su autorización. En el artículo 48 de la Constitución de 1837 se indica que el Rey va a requerir de una ley especial que autorice su matrimonio así como para permitir el de los restantes sucesores<sup>898</sup>. El artículo 47 de la Constitución de 1845 prevé que se ponga en conocimiento de las

---

<sup>896</sup> También considera que la prohibición debe partir de ambos: TOMÁS VILLARROYA (Tomás Villarroya, Joaquín y Pérez de Armiñán, Alfredo, “Artículo 57-Sucesión a la Corona”, *op. cit.*, p. 154), GARCÍA TORRES (García Torres, Jesús, “Artículo 57”, *op. cit.*, p. 1254); ÁLVAREZ VÉLEZ y ALCÓN YUSTAS (Álvarez Vélez, María Isabel y Alcón Yustas, Fuencisla, “Aportación al debate sobre el futuro de la Monarquía Parlamentaria”, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N° 14, 2006, p. 185); ENTRENA CUESTA (Entrena Cuesta, Ramón, “Artículo 57”, en Garrido Falla, Fernando (coord.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, p. 637); SÁNCHEZ FERRIZ (Sánchez Ferriz, Remedios, “Matrimonios regios en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 382. ALZAGA VILLAAMIL también considera que debe existir un acuerdo, aunque este autor dice, que se tiene que dar entre el Rey y el Congreso, consideramos que la referencia a la Cámara alta debe observarse como un descuido de redacción, perfectamente corregible en el contexto establecido, sabiendo que referencia a las Cortes Generales (Alzaga Vilaamil, Óscar, *La Constitución Española de 1978 (comentario sistemático)*, *op. cit.*, pp. 392-293).

<sup>897</sup> Artículo 172.12: «el Rey, antes de contraer matrimonio, dará parte a las Cortes, para obtener su consentimiento, y si no lo hiciere, entiéndese que abdica la Corona».

<sup>898</sup> Artículo 48.5: «El Rey necesita estar autorizado por una ley especial: para contraer matrimonio y para permitir que lo contraigan las personas que sean súbditos suyos y estén llamadas por la Constitución a suceder en el Trono».



Cortes la intención de contraer matrimonio del Rey, debiendo aprobarse por las Cortes, y sabiendo que lo mismo resulta de aplicación al sucesor inmediato<sup>899</sup>. El artículo 73.6 de la Constitución de 1869 se sitúa en la misma línea de la de la norma de 1837<sup>900</sup>, sabiendo que lo fijado por el artículo 56 de la Constitución de 1876 resulta coincidente con lo dispuesto en la de 1845<sup>901</sup>. También en derecho comparado pueden verse este tipo de previsiones. Así, por ejemplo, nos encontramos con la primera parte del artículo 36 de la Constitución Noruega, referida a la persona heredera con la siguiente redacción: «Una Princesa o un Príncipe que tenga derecho de sucesión a la Corona de Noruega, no podrá contraer matrimonio sin el consentimiento del Rey»<sup>902</sup>. Por su parte, el párrafo segundo del artículo 85 de la Constitución de Bélgica, cuyo tenor literal es el siguiente: «Decaerá en sus derechos a la Corona el descendiente aludido en el párrafo 1º [descendencia directa, natural y legítima de S. M. Léopold-Georges-Chrétien-Frédéric de Saxe-Cobourg, por orden de primogenitura], que hubiese contraído

---

<sup>899</sup> Artículo 47: «El Rey antes de contraer matrimonio, lo pondrá en conocimiento de las Cortes, a cuya aprobación se someterán las estipulaciones y contratos matrimoniales que deban ser objeto de una ley. Lo mismo se observará respecto del matrimonio del inmediato sucesor a la Corona. Ni el Rey ni el inmediato sucesor pueden contraer matrimonio con persona que por ley esté excluida de la sucesión a la Corona».

<sup>900</sup> Artículo 74.6: «El Rey necesita estar autorizado por una ley especial: para contraer matrimonio y para permitir que lo contraigan las personas que sean súbditos suyos y tengan derecho a suceder en la Corona, según la Constitución».

<sup>901</sup> Artículo 56: «El Rey, antes de contraer matrimonio, lo pondrá en conocimiento de las Cortes, a cuya aprobación se someterán los contratos y estipulaciones matrimoniales que deban ser objeto de una ley. Lo mismo se observará respecto del inmediato sucesor a la Corona. Ni el Rey ni el inmediato sucesor pueden contraer matrimonio con persona que por la ley esté excluida de la sucesión a la Corona».

<sup>902</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 191. (A pesar de que el precepto en cuestión ha sido objeto de enmienda con posterioridad a la publicación de la obra de donde se extrae la traducción, dicha enmienda ha sido relativa a temas lingüísticos sin alterar el contenido del artículo).

matrimonio sin consentimiento del Rey o en su defecto, de aquellos que ejerzan sus poderes en los supuestos previstos por la Constitución»<sup>903</sup>. El punto tres del artículo 5 de la Ley de Sucesión al trono de Dinamarca, que dice: «Si una persona, teniendo derecho a la sucesión al trono, contrajera matrimonio sin el consentimiento del Rey o de la Reina, otorgado en Consejo de Ministros, será excluida del derecho de sucesión al trono para ella misma, así como para los hijos nacidos de tal matrimonio y para sus descendientes»<sup>904</sup>. Finalmente como último ejemplo, destacamos lo establecido en la Constitución de los Países Bajos, la cual en su artículo 28 reza del siguiente modo: «1. El Rey que contraiga matrimonio sin haber obtenido la autorización concedida por la ley, abdicará por este acto mismo del trono. 2. Aquellas personas que, teniendo derecho a la sucesión en el trono, contrajeran matrimonio sin la autorización antes mencionada, quedarán excluidas de la sucesión al trono tanto ellos mismas, como los hijos nacidos de ese matrimonio y los descendientes de éstos. 3. Un proyecto de ley al efecto de la concesión de autorización será sometido a la deliberación y decisión de los Estados Generales reunidos en sesión conjunta»<sup>905</sup>. En este supuesto parece que se aproxima más a las regulaciones españolas anteriores con la exigencia de una ley.

---

<sup>903</sup> Ahora bien, en el párrafo siguiente se establece la posibilidad de aceptación posterior, ya que establece literalmente que: «Sin embargo, podrá ser dispensado de tal pérdida por el Rey o por aquellos que en su defecto ejerzan sus poderes, en los supuestos previstos por la Constitución y mediante el consentimiento de las dos Cámaras». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 131.

<sup>904</sup> Previamente el punto dos del artículo 5 hace alusión a que la persona reinante no se casará sin el consentimiento del Parlamento «Se exigirá el consentimiento del *Folketing* para el matrimonio del Rey o de la Reina reinantes». Traducciones extraídas de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 141. (Con adaptación propia a la reforma del año 2009).

<sup>905</sup> Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, op. cit., p. 10.

En todo caso, podemos afirmar que, el Constituyente Español de 1978, no ha establecido ninguna circunstancia que sirva de guía para que se produzca la prohibición de la que se está hablando, sin embargo, creemos que es de recibo y de plena coherencia establecer que la misma, en caso de producirse, debe no quebrantar principios ni derechos constitucionales<sup>906</sup>.

Dicho esto nos encontramos con que esta prohibición debe ser manifestada de forma expresa, lo cual se deduce del propio precepto constitucional, por lo que ante un silencio hay que entender como permitido el matrimonio. Advierte GÓMEZ SÁNCHEZ, con absoluta razón, que esta premisa que acaba de formularse es así, en tanto en cuanto, el matrimonio tenga un carácter público, de tal manera que, si se llevara a cabo de forma secreta, sin conocimiento de quienes pueden proceder a la oposición del mismo en términos constitucionales, este silencio no tendría que ser permisivo<sup>907</sup>. Creemos que, en el supuesto en el que se produzca un matrimonio secreto, la oposición a *posteriori* del mismo, por las Cortes y el Rey sería igualmente válida, ya que de lo contrario, nos resulta inevitable no observar un fraude constitucional<sup>908</sup>.

---

<sup>906</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, “Matrimonios regios y sucesión a la Corona”, *op. cit.*, pp. 183-184: Esta autora ha indicado que no cabría aquella prohibición basada en aspectos recogidos en el artículo 14 CE en confrontación con el artículo 23.2 del mismo cuerpo normativo.

<sup>907</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, “Matrimonios regios y sucesión a la Corona”, *op. cit.*, p. 181.

<sup>908</sup> GÓMEZ SÁNCHEZ se sitúa en esta línea indicando que podrían oponerse, las Cortes y el Rey, desde el momento en el que tuvieran conocimiento del matrimonio secreto, puesto que «una interpretación distinta haría relativamente sencillo evitar la previsión constitucional». En relación al plazo de tiempo que tendrían las Cortes y el Rey para oponerse al matrimonio, la Constitución guarda silencio. Es precisamente por ello que se ha entendido que, una vez se le da publicidad al matrimonio, indicándose la fecha de celebración, no sería posible, en términos constitucionales, una oposición posterior a la misma. Gómez Sánchez, Yolanda, “Matrimonios regios y sucesión a la Corona”, *op. cit.*, pp. 182-183.

Sabiendo la necesidad de que la prohibición se manifieste de forma expresa, hay que comentar que el acto de negativa del Rey va a requerir el refrendo por parte del Presidente del Gobierno, puesto que no se excluye del mismo en ningún sitio<sup>909</sup>. Otra duda que surge es quienes de los herederos se van a ver condicionados por este mandato constitucional. Desde nuestro punto de vista, la Constitución es bastante clara señalando “aquellas personas”, no estableciendo ningún grado a partir del cual se esté exento de esta prohibición. Ahora bien, consideramos que resulta bastante improbable que a partir del cuarto grado exista interés en prohibir el matrimonio, ya que las posibilidades de suceder al trono serían sumamente escasas.

Advertimos que, si bien en Constituciones anteriores se establecía una autorización mediante una ley, esto no se da en la Constitución de 1978. Ante esta situación, un aspecto que debemos poner de relieve es el relativo a la inexistencia de un procedimiento

---

<sup>909</sup> Si bien hemos indicado que el refrendo es necesario cuando exista la prohibición regia, en la aceptación del mismo no sería necesario porque no es requisito que haya un pronunciamiento expreso favorable. ALZAGA VILLAAMIL, en lo que respecta a la simple prestación del consentimiento por parte del Rey, ha indicado que al tratarse de un acto personalísimo, no sería necesario que fuera refrendado. Alzaga Villaamil, Óscar, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978 I*, op. cit., p. 438. GONZÁLEZ-TREVIJANO por su parte, ha indicado que «esta es la postura más acertada, pues se trata (j) de un acto personal, afecto al consentimiento más inmediato y propio de las personas (artículo 45 del Código Civil), lejos, pues, del ejercicio de sus funciones constitucionales. Además, si no se impone este requisito en los matrimonios de los Presidentes de República, no se entiende por qué tratar de extenderlo a los Reyes. Y no se invoque la indefinida duración del cargo en las Monarquías pues, al menos durante el tiempo del mandato presidencial, nos moveríamos en caso semejante». González-Trevijano, Pedro, *El refrendo*, op. cit., p. 239. SÁNCHEZ FERRIZ, haciéndose eco de lo dicho por GONZÁLEZ-TREVIJANO que acabamos de mencionar, se pone del lado del autor señalando que «es lógico que no haya refrendo porque no hay acto alguno sino la sola presunción *ope constituionis* de consentimiento». No obstante, advierte que en el supuesto de que al tratar de dotar de un contenido mínimo la previsión de la *Lex Superior* mediante un comunicado oficial, esto debería ser objeto de refrendo. Sánchez Ferriz, Remedio, “Matrimonios regios”, op. cit., p. 380.

prefijado para este tipo de situaciones, habiendo sido recalcado por la doctrina<sup>910</sup> la imperiosa necesidad de elaborar un Reglamento de las Cortes Generales, el cual es exigido por el propio Texto Constitucional del artículo 72.2<sup>911</sup>, sabiendo que en el artículo 74<sup>912</sup> se prevé una reunión conjunta de las Cámaras para las competencias no legislativas que aparezcan en el Título II, como es la que estamos tratando ahora. Sin embargo, en los casi 40 años de vigencia de la Carta Magna de 1978, no se ha elaborado ni aprobado este Reglamento. Recordamos que no hay que dar el consentimiento expreso, pero en el supuesto de una prohibición de las Cortes Generales, desde nuestro punto de vista, se trataría de una de estas competencias no legislativas que tienen atribuidas, no siendo necesaria la elaboración de una ley, ya que la Constitución no lo exige.

Un punto que debemos tratar antes de finalizar con este epígrafe es si una vez que ya se tiene la condición de Rey, sería factible contraer matrimonio con plena libertad, puesto que el precepto está referido a los sucesores, no al propio Monarca. Está claro que, como señala SÁNCHEZ FERRIZ<sup>913</sup>, el Constituyente estaba pensando en la situación existente en el momento en el que la Constitución sería aprobada, esto es, el Rey estaba ya casado. A pesar de que el actual Rey contrajo matrimonio siendo Príncipe, y por lo tanto no presentaba el dilema del que estamos hablando, es factible que en un futuro una persona llegara al trono sin estar casado. Ante este supuesto ¿existe posibilidad de negativa de las Cortes?. La doctrina no está de acuerdo

---

<sup>910</sup> Sánchez Ferriz, Remedio, “Matrimonios regios”, *op. cit.*, p. 376.

<sup>911</sup> Artículo 72.2 CE: «Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara».

<sup>912</sup> Artículo 74.1 CE: «Las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales».

<sup>913</sup> Sánchez Ferriz, Remedios, “Matrimonios regios”, *op. cit.*, p. 396.

en este punto. Para DE ESTEBAN<sup>914</sup>, es perfectamente posible una oposición por parte de las Cortes. TOMÁS VILLARROYA<sup>915</sup> ha considerado que, a tenor de lo dispuesto en la *Norma Normarum*, el Rey puede casarse libremente, con la necesidad de cumplirse un único requisito, el refrendo. De esta manera, tiene que atenderse a este instituto, previsto en la propia Carta Magna. Ello implica que la negativa de refrendo supondría una negativa que sería equivalente a la de las Cortes, sin que sea necesario hacer una interpretación forzosa del artículo 57.4 CE para incluir al Rey. Analizando ambas posturas, SÁNCHEZ FERRIZ ha concluido que «si una de las dos instituciones hubiera de manifestar su opinión (en el caso del matrimonio del Rey, obviamente, solo las Cortes), el papel ya subrayado del Presidente del Gobierno como cauce por el que ha de discurrir el diálogo institucional se ve extraordinariamente potenciado y sobre él recae toda la responsabilidad de que los contactos lleven a un buen entendimiento que evite la delicada situación que generaría una discrepancia de esta naturaleza entre el Rey y las Cortes»<sup>916</sup>.

Por nuestra parte nos situamos en el segundo posicionamiento. Entendemos que, salvo por la exigencia del refrendo, el Rey gozaría de libertad para contraer matrimonio. A pesar de que, en el supuesto de que las Cortes no estuvieran de acuerdo con el enlace, no se trataría de una prohibición con los efectos señalados para el heredero, sí que podemos observar la delicadeza que rodea a tal situación, teniendo el Presidente del Gobierno un relevante papel de buscar un entendimiento.

#### **1.4. Tratamiento del heredero**

El apartado segundo del artículo 57 CE indica el tratamiento que deberá tener el heredero desde su nacimiento o llamamiento. Este

---

<sup>914</sup> De Esteban, Jorge, y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, *op. cit.*, p. 69.

<sup>915</sup> Tomás Villarroya, Joaquín y Pérez de Armiñán, Alfredo, “Artículo 57-sucesión a la Corona”, *op. cit.*, p. 153.

<sup>916</sup> Sánchez Ferriz, Remedios, “Matrimonios regios”, *op. cit.*, p. 398.



tratamiento, a tenor del Texto Constitucional, es el de Príncipe de Asturias y otros que le correspondan al heredero. Hay que aclarar que el actual Rey de España, Felipe VI, adquirió su dignidad de Príncipe de Asturias con carácter previo a la Constitución, concretamente el 1 de noviembre de 1977<sup>917</sup>, pero este título tiene una larga tradición en España, ya que su creación se encuentra en las Cortes de Palencia de 1388, mientras reinaba el Rey Don Juan I, y siendo el primero en ostentar dicho Título Enrique III. El objetivo que presenta esta parte del precepto no es otro que establecer el tratamiento correspondiente al heredero y no decidir quién ocupa este puesto, ya que esto es determinado por las condiciones establecidas en el apartado primero<sup>918</sup>. Por lo que se refiere a otros títulos vinculados de forma tradicional al sucesor de la Corona Española, encontramos dos que deben añadirse al tratamiento de “Príncipe de Asturias”, siendo estos el de Príncipe de Girona y el de Príncipe de Viana, a pesar de que los mismos no aparecen indicados en el precepto constitucional.

### 1.5. Llamamiento por las Cortes Generales

En lo que respecta al apartado tercero del precepto constitucional, enuncia el llamamiento por parte de las Cortes Generales en caso de que, siguiendo los llamamientos del apartado primero, no exista sucesor. Así, se emplea la expresión «extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho». Esto es un dato muy importante que debe clarificarse. Cuando la *Lex Superior* hace gala de esta

---

<sup>917</sup> GÓMEZ SÁNCHEZ lo explica a la perfección al señalar que el RD 54/1977, de 21 de enero, rehabilitaba el título de Príncipe de Asturias para Felipe de Borbón. Sin embargo, esta norma no lo proclama «heredero de la Corona pues lo fue desde el mismo momento en que su padre comenzó a ser Rey de España por la aplicación inevitable de la Ley de Sucesión de 1947». Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: familia real y sucesión a la Corona*, op. cit., pp. 229-230.

<sup>918</sup> López Vilas, Ramón, “La Sucesión en la Corona (Comentarios al Art. 57 de la Constitución)”, en Lucas Verdú, Pablo (dir.) *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1983, pp. 141-142.



expresión, se alude a la imposibilidad de identificar un sucesor a la Corona<sup>919</sup>: Esto no se relaciona con la incertidumbre de quién es la persona próxima a heredar, sino en cuando se consideran extinguidas las líneas llamadas en Derecho.

Por nuestra parte, coincidimos con ARAGÓN REYES<sup>920</sup>, GARCÍA TORRES y REQUEJO PAGÉS<sup>921</sup>, quienes consideran que la extinción de las líneas llamadas en Derecho hace referencia a la desaparición de la dinastía histórica, siendo necesario que, si esto llega a producirse, sea elegida otra dinastía para dar continuidad a la institución monárquica.

Por otro lado, se ha puesto de manifiesto que resulta curioso que, si procediera un llamamiento que deban realizar las Cortes, no se exija una mayoría cualificada, omitiendo cualquier dato relativo a lo mismo<sup>922</sup>.

El llamamiento por parte de las Cortes Generales también ha estado presente en nuestro derecho histórico. Así, se observa en el artículo 182 de la Constitución de 1812<sup>923</sup>, en el artículo 53 de la de

---

<sup>919</sup> Saiz Arnaíz, Alejandro, “La sucesión en la Corona, Abdicación y renuncia”, *op. cit.*, p. 422.

<sup>920</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, *op. cit.*, p. 702.

<sup>921</sup> García Torres, Jesús y Requejo Pagés, Juan Luis, “Sucesión a la Corona”, en Aragón Reyes, Manuel (coord.) *Temas básicos de derecho constitucional Tomo II*, Civitas, Madrid, 2001, p. 43.

<sup>922</sup> Álvarez Vélez, María Isabel y Alcón Yustas, Fuencisla, “Aportación al debate sobre el futuro de la Monarquía Parlamentaria”, *op. cit.*, p. 184.

<sup>923</sup> Artículo 182: «Si llegaren a extinguirse todas las líneas que aquí se señalan, las Cortes harán nuevos llamamientos, como vean que más importa a la Nación, siguiendo siempre el orden y reglas de suceder aquí establecidas».

1837<sup>924</sup>, en el artículo 52 de la de 1845<sup>925</sup>, en el artículo 78 de la de 1869<sup>926</sup> y en el artículo 62 de la de 1876<sup>927</sup>.

## 2. Renuncias y abdicaciones

Para finalizar con el precepto hay que hablar del artículo 57, debemos aludir al apartado 5 del mismo. Este establece la opción de renunciar o abdicar al trono, siendo necesaria una regulación mediante Ley Orgánica.

Como paso previo a tratar este tema es necesario hacer una diferenciación entre ambos conceptos:

- a) Por un lado, la abdicación<sup>928</sup> se produce únicamente en la persona que ostenta la titularidad de la Corona, cuando decide renegar de sus funciones como Rey. Podemos decir que no es que se trate de alterar el orden sucesorio, sino que la abdicación supone una anticipación del mismo por la voluntad del titular de la Corona<sup>929</sup>. Una de las abdicaciones más conocidas fue la del

---

<sup>924</sup> Artículo 53: « Si se llegaren a extinguirse todas las líneas que señalan, las Cortes harán nuevos llamamientos, como más convenga a la Nación».

<sup>925</sup> Artículo 52: «Si llegaren a extinguirse todas las líneas que se señalan, se harán por una ley nuevos llamamientos, como más convenga a la Nación». Advertimos que en este precepto no se hace mención específica a las Cortes.

<sup>926</sup> Artículo 78 «Si llegare a extinguirse la dinastía que sea llamada a la posesión de la Corona, las Cortes harán nuevos llamamientos, como más convenga a la Nación».

<sup>927</sup> Artículo 62: «Si llegaran a extinguirse todas las líneas que se señalan, las Cortes harán nuevos llamamientos, como más convenga a la Nación».

<sup>928</sup> Sáiz Arnaiz, Alejandro, “La sucesión en la Corona. Abdicación y renuncia”, *op. cit.*, pp. 431-434.

<sup>929</sup> En este sentido TORRES DEL MORAL ha advertido que «El Rey no abdica en tal o cual persona, sino en aquel a quien corresponde según el orden establecido, que es de aplicación automática. Por eso, en cada instante solo una

Rey inglés Enrique VII, quien tomó esta decisión para poder contraer matrimonio con Wallis Simpson, de tal manera que se dio paso al trono a su hermano Enrique VIII.

- b) Por otro lado la renuncia<sup>930</sup> es un acto que lleva a cabo una persona que forma parte de la línea sucesoria al trono pero que no es titular de la Corona en ese momento. Lo que se hace en este supuesto, más que una renegación de sus posibles funciones futuras, es simplemente una deserción a sus derechos dinásticos<sup>931</sup>.

Ambos actos, el de abdicación y el de renuncia, van a presentar dos elementos esenciales que son la irrevocabilidad y la voluntariedad<sup>932</sup>. Hay que aclarar que en ambas situaciones se van a provocar cambios sucesorios. En la abdicación, el heredero es nombrado Rey, quedando un nuevo heredero. En la renuncia, existen dos posibilidades<sup>933</sup>:

- Una que podemos clasificar como renuncia simple, lo cual se traduce que el renunciante cede su posición sucesoria al siguiente en la línea de sucesión.
- Y lo que se puede denominar una renuncia completa, donde ya no solo está en juego la afectación a la situación de la propia persona, sino también de sus descendientes.

---

persona tiene verdaderamente derecho a la sucesión». Torres del Moral, Antonio, “Veinticinco años de Monarquía Parlamentaria”, *op. cit.*, p. 437.

<sup>930</sup> Sáiz Arnaiz, Alejandro, “La sucesión en la Corona. Abdicación y renuncia”, *op. cit.*, pp. 434-436.

<sup>931</sup> Un ejemplo de renuncia es la ya mencionada renuncia de Don Juan de Borbón en favor de su hijo Don Juan Carlos I de Borbón en 1977.

<sup>932</sup> Hay que tener presente que esto tiene algunas excepciones, y así, en relación a la abdicación, Carlos IV fue obligado a abdicar en favor de Fernando VII durante unas revueltas precedentes a la Guerra de Independencia Española.

<sup>933</sup> Abellán Matesanz, Isabel María y Molina, Luis, “Sinopsis del artículo 57”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=57&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

Ahora bien, en la actualidad jurídica española, la renuncia ha de considerarse un derecho personalísimo<sup>934</sup>. Ello implica que únicamente afectaría al resto de descendientes si estos no existieran en el momento en el cual se produce la renuncia. En caso contrario, podría considerarse que se trata de una acción en perjuicio de terceros y acudir a su regulación en el artículo 6 del Código Civil, y por lo tanto quedando sin efectos la mencionada renuncia. Haciendo referencia a este mismo precepto, TORRES DEL MORAL ha indicado que, a pesar de que el artículo 6 del Código Civil, junto con el perjuicio de terceros, también contiene el interés y el orden público, los tres serían reconducibles a uno único que sería una cuestión de Estado, siendo los dos últimos fácilmente dirigibles a ello, y considerando que el perjuicio de terceros, en el caso de este tipo de renunciaciones, debe referirse al perjuicio del pueblo español<sup>935</sup>.

Un caso en el que sí se produjo una renuncia de los derechos de sus hijos tuvo lugar con Amadeo de Saboya<sup>936</sup>, quien fue Rey de España, y el cual, mediante un mensaje enviado a las Cortes, habla de renuncia, aunque lo que verdaderamente hizo fue abdicar del trono,

---

<sup>934</sup> Mucientes Esther, “Cristina, sin título pero con derechos sucesorios”, *El Mundo*, 12 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2015/06/12/557a77c0e2704ec1288b456e.html> [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018]. GÓMEZ SÁNCHEZ, también hace una calificación de la renuncia como acto de Derecho Público –en tanto que afecta a la Jefatura del Estado–, positivo –por requerir de una serie de formalidades–, y bilateral –ya que el Gobierno deberá asumir o aceptar–. Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: familia real y sucesión a la Corona*, *op. cit.*, p. 267.

<sup>935</sup> Torres del Moral, Antonio, “En torno a la abdicación de la Corona”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 102, 2014, pp. 37-38.

<sup>936</sup> TORRES DEL MORAL ha señalado que, en este supuesto, no conviene hablar de abdicación, siendo un desistimiento que excede de la misma, al ocasionar un vacío en la más alta institución del Estado, advirtiendo el autor que, en todo caso, se trataría de una figura jurídica distinta. Torres del Moral, Antonio, “En torno a la abdicación de la Corona”, *op. cit.*, p. 27.

acompañando esta abdicación de una renuncia para sus propios descendientes<sup>937</sup>.

Volviendo de nuevo al artículo 57.5 CE, este establece que tanto las dudas sucesorias como las renunciaciones y abdicaciones se van a resolver mediante Ley Orgánica. Si bien es cierto que esta parte del artículo es perfectamente admisible y, sin ningún tipo de problema en su contenido, sí que se encuentra un problema en su desarrollo.

Conviene advertir que, este apartado del precepto constitucional, es el único mandato al legislador contenido dentro del Título II.

---

<sup>937</sup> El contenido del mensaje era el siguiente: «Dos años largos hace que ciño la Corona de España, y la España vive en constante lucha, viendo cada día más lejana la era de paz y de ventura que tan ardientemente anhelé. Si fuesen extranjeros los enemigos de su dicha, entonces, al frente de estos soldados tan valientes como sufridos, sería el primero en combatirlos; pero todos los que con la espada, con la pluma, con la palabra, agravan y perpetúan los males de la Nación son españoles, todos invocan el dulce nombre de la Patria, todos pelean y se agitan por su bien, y entre el fragor del combate, entre el confuso y atronador y contradictorio clamor de los partidos, entre tantas y tan opuestas manifestaciones de la opinión pública, es imposible atinar cuál es la verdadera, y más imposible todavía hallar el remedio para tamaños males. Lo he buscado ávidamente dentro de la ley, no lo he hallado. Fuera de la ley no ha de buscarlo quien ha prometido observarla. Nadie achacará a la flaqueza de ánimo mi resolución. No habría peligro que me moviera a desceñirme la corona si creyera que la llevaba en mis sienes para bien de los españoles: ni causó mella en mi ánimo el que corrió la vida de mi augusta esposa, que en este solemne momento manifiesta como yo el que en su día se indulta a los autores de aquel atentado. Pero tengo hoy la firmísima convicción de que serían estériles mis esfuerzos e irrealizables mis propósitos. Estas son, Sres. Diputados, las razones que me mueven a devolver a la nación, y en su nombre a vosotros, la corona que me ofreció el voto nacional, haciendo de ella renuncia por mí, por mis hijos y sucesores. Estad seguros de que al desprenderme de la Corona no me desprendo del amor a esta España, tan noble como desgraciada, y de que no llevo otro pesar que el de no haberme sido posible procurarle todo el bien que mi leal corazón para ella apetecía.-Amadeo-Palacio de Madrid, 11 de febrero de 1873». Discurso disponible en: <http://www.beersandpolitics.com/discursos/amadeo-de-saboya/discurso-de-abdicacion/1122>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

Algún autor ha considerado que la exigencia de Ley Orgánica es un aspecto excesivo del mandato constitucional, ya que podrían causarse “conflictos no deseables” si no se cuenta con un apoyo parlamentario suficiente<sup>938</sup>. No obstante, creemos que es más acertado lo opinado por el sector de la doctrina encabezado por ALZAGA VILLAAMIL, quien advierte que se trata de un tema cuya importancia lo hace merecedor de una regulación de tal calibre<sup>939</sup>.

Sea como fuere, al amparo de este precepto no se elaboró ninguna Ley hasta el año 2014, en el cual, el Rey Don Juan Carlos I decidió abdicar al trono, provocando la imperiosa necesidad de elaborar la Ley Orgánica exigida por el Constituyente<sup>940</sup>.

Ante la creación de esta nueva ley, se cumplió lo dispuesto en la Norma Constitucional. Sin embargo, es conveniente aclarar nuestro punto de vista sobre el tema. Previamente a la abdicación producida en España, en los Países Bajos y Bélgica también tuvieron lugar las abdicaciones de la Reina en el caso del primero y del Rey en el del segundo, sabiendo que ningún precepto constitucional de estos Estados prevé un procedimiento específico para que se lleve a cabo tal acción, y siguiéndose el cauce tradicional en cada país<sup>941</sup>. Junto con estos países, Japón se encuentra en preparativos de una abdicación del *Tennô* que se prevé que tendrá lugar en el año 2019 mediante la elaboración de una ley especial del caso concreto, por lo que se trata de un

---

<sup>938</sup> Entrena Cuesta, Ramón, “Comentario al artículo 57”, *op. cit.*, p. 961.

<sup>939</sup> Alzaga Villaamil, Óscar, *La Constitución Española de 1978 (Comentario Sistemático)*, *op. cit.*, p. 393.

<sup>940</sup> Debemos indicar aquí que la abdicación no es algo que resulte extraño en nuestro derecho histórico, ya que hay precedentes en la abdicación de Carlos IV, Fernando VII, Isabel II o Amadeo I. Aguilar Gavilán, Enrique, “Las abdicaciones regias en el siglo XIX”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N° 47, 2014, p. 22.

<sup>941</sup> García Martínez, María Asunción, “Debate: La sucesión a la Corona”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, N° 8, 2015, pp. 263-264.

procedimiento más calmado que los casos europeos que se resolvieron en cuestión de meses o semanas<sup>942</sup>.

En España, la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio por la que se hace efectiva la abdicación de su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, suponía, tal y como establece el propio texto legal, una sucesión automática en el instante en el cual entra en vigor la norma, momento coincidente con el de su publicación<sup>943</sup>. Esta ley se aprobó mediante un trámite de lectura única tanto en la Cámara baja como en la Cámara alta. Así, en el Congreso de los Diputados<sup>944</sup>, el proyecto de Ley Orgánica fue aprobado por una gran mayoría, contando con 299 votos a favor, 19 en contra y 23 abstenciones. Posteriormente, en el Senado, también fue aprobado el proyecto sin la introducción de ningún tipo de variación y nuevamente por una mayoría destacable con 233 votos a favor, 5 en contra y 20 abstenciones, siendo finalmente aprobada y sancionada el 18 de junio del 2014, con su respectiva publicación en el *Boletín Oficial del Estado* el día siguiente.

Cabe aclarar aquí que, si bien es cierto que la renuncia es un acto personalísimo, como hemos avanzado, siempre han existido dudas acerca de que este carácter pueda serle de aplicación a la abdicación.

---

<sup>942</sup> Espinosa, Javier, “Japón prepara la abdicación de su emperador para el inicio de 2019”, *El Mundo*, 11 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/01/11/5875ae87468acbf5c8b4613.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>943</sup> Disposición Final Única de la Ley.

<sup>944</sup> Previamente se había decidido que la votación se realizaría de forma nominal y pública. No obstante, debemos indicar que ante la situación de tener que elaborar una norma, se debatió acerca del alcance de la misma así como si era el momento para dar pie a un cuestionamiento de la propia institución. La realidad es que las Cortes Generales, no van a tener discrecionalidad para alterar el orden de sucesión a la Corona mediante la aprobación de la Ley de abdicación, siendo también una evidencia que no se trataba del momento para la discusión acerca del mantenimiento de la Jefatura del Estado, sino para dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución. Menéndez, Aurelio, “Nuestra Monarquía Constitucional: De Juan Carlos I a Felipe VI”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, N° 37, 2014, p. 19.



Esto se debe a que la persona que abdica ya es titular de la Corona, estando sus decisiones sujetas a refrendo y, al ser necesaria la elaboración de una Ley Orgánica, ello implica que se va a requerir la participación del Parlamento, generándose un previsible debate en torno a la norma y decisión del Monarca.

En este sentido RODRÍGUEZ-ZAPATA ha afirmado que «someter la abdicación al consentimiento de las Cortes parece difícil, como la historia y la razón demuestran. Su acto personalísimo se perfecciona sin necesidad de refrendo alguno o de aprobación legal»<sup>945</sup>.

Más drástica es la postura sostenida por SERRANO ALBERCA, quien, si bien es cierto que sigue esta línea, se muestra contrario a que exista un debate en las Cortes en torno a la abdicación y mucho menos la posibilidad de votar en contra dadas las tensiones que originan los debates, cosa que no debe producirse a causa de la abdicación misma<sup>946</sup>.

No obstante, debemos coincidir con TORRES DEL MORAL<sup>947</sup> en señalar que, si bien es cierto que lo expuesto es acertado en la medida de considerar que la abdicación es un acto personalísimo, ello no puede suponer una falta de unos requisitos que deben estar presentes. Así, siguiendo lo dicho por el autor, en primer lugar, dadas las características

---

<sup>945</sup> Rodríguez-Zapata, Jorge, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, *op. cit.*, p. 86.

<sup>946</sup> Concretamente dice este autor lo siguiente: «Al remitir una ley orgánica a las Cortes, estas van a debatir sobre enmiendas a un acto que en principio no es adecuado para sufrir enmiendas, cual es el acto personalísimo de la decisión del Rey de abdicar. Quince días, como mínimo, debatiendo sobre esta ley en el Congreso y en el Senado, a la que es aplicable también una mayoría reforzada, no parece adecuado para los efectos que tiene que producir en las Cortes la abdicación, que es solo el conocimiento de este hecho». Serrano Alberca, José Manuel, “La abdicación y sus derivas jurídicas”, *El Mundo*, 3 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.elmundo.es/opinion/2014/06/03/538e332d268e3e11068b457a.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>947</sup> Los cuatro pasos que se exponen han sido puestos de manifiesto por el autor mencionado. Torres del Moral, Antonio, “En torno a la abdicación de la Corona”, *op. cit.*, pp. 22-25.

de la Monarquía Parlamentaria, es necesario que siempre exista un diálogo oportuno entre quien ostente el cargo de Presidente del Gobierno y el propio Jefe del Estado. Aquí, entraría en juego la opción persuasoria del propio Presidente si considera que, por motivos políticos, no es adecuado que se lleve a cabo el acto de abdicación en el momento planteado, así como advertir de posibles vicios de nulidad de los que se percate. Si existe una situación de normalidad en los sentidos que acaban de señalarse, el Rey deberá proceder con un escrito dirigido al Presidente donde motive su decisión. Hecho esto se convocará un Consejo de Ministros para debatir el tema para vislumbrar algún motivo que el Presidente no advirtiera y que pudiera ser fundamento para que la abdicación no deba producirse. Superado este debate, se procederá a elaborar un proyecto de Ley Orgánica que se ceñirá al asunto de la abdicación, y que se dirigirá a las Cortes Generales. Este sería el tercer paso, la aprobación por parte del Parlamento, en el cual, señala el autor que debe procederse de forma breve, aunque ello no implique que se trate de una lectura única. Entendemos que se hace alusión a entorpecimientos innecesarios a la norma, aunque se aclara que si se detectan vicios en el acto del Rey, la Ley no debería ser aprobada, manifestando los mismos. Como último requisito nos encontraríamos con la publicación de la norma resultante en el *Boletín Oficial del Estado*, siendo sancionada y promulgada por el Rey que abdica y refrendada por el Presidente del Gobierno, sabiendo que solo cuando esto se produzca va a tener validez la abdicación, no siendo efectiva en el momento en el cual se toma la decisión, sino en el instante en el que se hace efectiva<sup>948</sup>.

---

<sup>948</sup> De este manera, un importante sector doctrinal sostiene que en el caso de la abdicación es necesario el refrendo, pero de carácter puramente certificante, es decir que se limite a acreditar que el acto de abdicación es efectivamente expresión de la voluntad libre del monarca –evitando así que se diera por buena una abdicación hecha bajo coacción, lo que constituiría una usurpación– (Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo, “Artículo 57-Sucesión a la Corona”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo V*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, p. 171.). Cualquier otra solución que atribuyera al refrendo otro significado, sería incompatible con el principio de libertad del Rey, al que no se puede obligar a desempeñar en contra

En todo caso, como fruto del deseo de abdicar, nace la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. Haciendo un somero análisis de la norma, nos encontramos con que, en la Exposición de motivos de la misma, se inserta el texto mediante el cual, el Rey Don Juan Carlos, manifiesta su deseo de abdicar<sup>949</sup>. Esto resulta un dato importante, ya que si bien es cierto que la Exposición de motivos carece de valor normativo<sup>950</sup>, sí que se le va a atribuir un valor interpretativo<sup>951</sup>. Con ello podemos determinar que el artículo único de la Ley va a permitir establecer que la *mens legislatoris* supone que, lo que el legislador hace, no es otra cosa que aceptar una decisión personal del Monarca en la que las Cortes participan dando su consentimiento<sup>952</sup>,

---

su voluntad, la Jefatura del Estado (Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo, “Artículo 57-Sucesión a la Corona”, *op. cit.*, p. 171. Carrillo, Manuel, “Debate: la sucesión a la Corona”, *Revista en Cultura de la Legalidad*, N° 7, 2015, p. 275). TORRES DEL MORAL también ha señalado, creemos que acertadamente, que si se está en un momento poco propicio o adecuado para la abdicación, debería el Presidente del Gobierno disuadir al Rey de tal decisión, y en último caso podría recurrir a no refrendar el acto, de tal manera que no sería válido. Torres del Moral, Antonio, “En torno a la abdicación de la Corona”, *op. cit.*, p. 23. Es precisamente por lo dicho que coincidimos plenamente en la necesidad de refrendo de este acto de abdicación.

<sup>949</sup> Al contrario de lo realizado en España, puede verse la integración del Texto de abdicación a modo de anexo en la *H. M. Declaration of Abdication Act 1936*. Sin embargo, consideramos que es más apropiado la Exposición de motivos para recalcar la importancia y favorecer a la interpretación de la norma.

<sup>950</sup> Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 108/1986, de 29 de julio, Fundamento Jurídico 3 y 4.

<sup>951</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1981, de 12 de noviembre, Fundamento Jurídico 7, 185/1995, de 14 de diciembre, Fundamento Jurídico 6, 31/2010, de 28 de junio, Fundamento Jurídico 7, 67/2011, de 16 de mayo, Fundamento Jurídico

<sup>952</sup> Confróntese: León Alonso, Marta, “Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón”, *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de*

destacando la norma por poseer un claro carácter formal y una estructura que destaca por su sencillez. A continuación se incluye también la referencia al artículo 57.5 como fundamento constitucional y finalmente se procede a exponer el texto de la ley, la cual cuenta con un artículo único dividido en dos apartados, siendo el siguiente su contenido literal: «1. Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón abdica la Corona de España. 2. La abdicación será efectiva en el momento de entrada en vigor de la presente ley orgánica». A ello le acompaña una Disposición Final que hace alusión a la entrada en vigor en el momento de la publicación<sup>953</sup>.

A pesar de la claridad de la norma, debemos hacer un par de precisiones. En primer lugar, como bien se ha visto, el contenido indeterminado del apartado segundo del artículo único se clarifica con la Disposición Final. En segundo término, el apartado primero del artículo único presenta un carácter enunciativo, indicándose que «no hay en este texto ordenación de ninguna conducta: ni mandato, ni prohibición, ni autorización; tampoco puede verse en él una norma de organización ni de definición de un instituto jurídico, ni de calificación jurídica de unos hechos o de determinados elementos relevantes»<sup>954</sup>.

A juicio de TORRES DEL MORAL, la redacción más adecuada debería estar encabezada por la expresión «Se aprueba la abdicación de la Corona presentada por Don Juan Carlos I de Borbón». Así, señala el autor, el resultado que se obtenga en las Cortes Generales no sería simplemente la confirmación de un hecho, sino la aprobación de una conducta al entender que la misma se adapta al ordenamiento jurídico sin perjudicar a la Nación<sup>955</sup>. Si esto se hace de esta manera, los votos emitidos negativamente o en forma de abstención se entenderían como

---

*pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Nº 2, Vol. 2, 2014, pp. 154-158.

<sup>953</sup> Disposición Adicional única: «La presente ley orgánica entrará en vigor en el momento de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*».

<sup>954</sup> Torres del Moral, Antonio, «En torno a la abdicación de la Corona», *op. cit.* p. 27.

<sup>955</sup> *Ibidem*.

contrarios a esa premisa de adaptación, pero no al hecho de la abdicación en sí<sup>956</sup>.

Respecto de esta ley hay que aclarar la existencia de varias posiciones doctrinales. La primera de ellas considera que era suficiente con el establecimiento de una Ley Orgánica genérica, no siendo necesario una Ley para cada tipo abdicación o renuncia que se produzca. Esta es la tesis que defienden autores como PÉREZ DE ARMIÑÁN<sup>957</sup>, SAIZ ARNAIZ<sup>958</sup> y SERRANO ALBERCA<sup>959</sup>. Si tenemos en consideración esta postura, nos encontraríamos ante un problema jurídico pendiente de resolución que se traduce en lo que se ha denominado como una inconstitucionalidad por omisión legislativa<sup>960</sup>, ello es debido a que la norma se redactó y se aprobó de forma nominativa. Dicho de otra forma, la mencionada Ley solo es válida para el caso de Don Juan Carlos. En el caso de que el Rey actual, Don Felipe VI decidiese abdicar al trono, sería necesario la redacción y aprobación de una nueva norma.

La segunda posición consiste en considerar que la disposición constitucional del artículo 57.5 CE es un mandato que se refiere a lo que se ha denominado como ley del caso concreto, de tal manera que sería necesario elaborar una Ley Orgánica para cada situación que se

---

<sup>956</sup> *Ibidem*.

<sup>957</sup> Tomas Villarroya, Joaquín y Pérez de Armiñán, Alfredo, “Artículo 57-sucesión a la Corona”, *op. cit.*, p. 170.

<sup>958</sup> Saiz Arnaiz, Alejandro, “La sucesión en la Corona. Abdicación y renuncia”, *op. cit.*, pp. 430-433.

<sup>959</sup> Serrano Alberca, José Manuel, *El orden de sucesión a la Corona, abdicaciones y renunciaciones*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>960</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, *La inconstitucionalidad por omisión*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 377-378.

dé. Esta es la postura que han mantenido autores como LÓPEZ VILAS<sup>961</sup> y GÓMEZ SÁNCHEZ<sup>962</sup>.

Por su parte, ARIÑO ORTIZ<sup>963</sup> ha señalado la posibilidad de que ambas opciones sean perfectamente válidas, aunque finalmente opta por la ley general. Por el contrario, GARCÍA TORRES<sup>964</sup> admite que, a su entender, el precepto constitucional parece ir encaminado hacia una ley para cada caso concreto pero señala que sería posible la elaboración de una norma general y abstracta. REY MARTÍNEZ<sup>965</sup>, considera que es imperiosa la necesidad de una norma con rango de ley relativa a la Corona en la que se trate, entre otros aspectos, la abdicación, pero no descartando la posibilidad de que sea asimismo necesaria una ley específica en cada caso<sup>966</sup>.

---

<sup>961</sup> López Vilas, Ramón, “La sucesión en la Corona: (comentarios al Art. 57 de la Constitución)”, *op. cit.*, 148.

<sup>962</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La monarquía parlamentaria: familia real y sucesión a la Corona*, *op. cit.*, 262. La misma autora ha manifestado además que «la aprobación de una Ley Orgánica para el caso concreto es la única forma en la que puede cumplirse el principio de articulación de la Monarquía en un sistema democrático». Gómez Sánchez, Yolanda, “la abdicación del Rey Juan Carlos I: la visión de un Jefe de Estado”, *Diario La Ley*, N° 8345, 2014, p. 2. Aunque no se pronuncian de forma específica, a nuestro juicio, CAZORLA PÉREZ, RUIZ-RICO y BONACHELA MESAS coinciden en situarse en una Ley Orgánica para el caso concreto, al hacer alusión a que la importancia del tema hace merecedor de ley orgánica a las abdicaciones, renunciaciones y dudas que puedan surgir. Cazorla Pérez, José, Ruiz-Rico, Juan José y Bonachela Mesas, Manuel, *Derechos, Instituciones y poderes en la Constitución de 1978*, *op. cit.*, p. 226.

<sup>963</sup> Ariño Ortiz, Gaspar, *La corona, reflexiones en voz baja*, Iustel, Madrid, 2013, p. 145.

<sup>964</sup> García Torres, Jesús, “Sucesión en la Corona”, *op. cit.*, p. 6402.

<sup>965</sup> Rey Martínez, Fernando, “El Rey y la ley”, *El País*, 4 de junio de 2014. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2014/06/03/opinion/1401814529\\_700642.html](https://elpais.com/elpais/2014/06/03/opinion/1401814529_700642.html). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>966</sup> DE ESTEBAN también ha destacado la necesidad de una ley que desarrolle el Título II de la Constitución, a la vez que indica que, lo dispuesto en el artículo 57.5 CE puede interpretarse tanto en la necesidad de una ley general como de una



Junto con las dos posturas iniciales –de Ley Orgánica genérica o específica– y la tercera intermedia, existe una más que es la establecida por RUIZ MIGUEL<sup>967</sup>, quien aboga por la utilización de la figura del Real Decreto. De esta manera señala que la Constitución, siendo directamente aplicable mientras en ella no se diga lo contrario, establece el procedimiento a seguir, para lo cual cita el artículo 64 relativo al refrendo, dando a entender que con ello sería suficiente, y continuando con la afirmación de que la ley no debe emplearse para casos singulares. No obstante, el autor no hace referencia al mandato del Constituyente recogido en el artículo 57.5 CE relativo a la ley, aunque su planteamiento hace pensar en que se decanta por una general y para el caso en cuestión debería resolverse mediante Real Decreto.

También podemos destacar el posicionamiento de SERRERA CONTRERAS quien advierte que lo relativo a las abdicaciones, renuncias y dudas es una competencia no legislativa de las Cortes, por lo que se posiciona en favor de una ley general y, en los casos en los que se produzca alguna de estas situaciones, se procederá a una reunión conjunta de las Cortes para simplemente aceptar el suceso mediante un acto parlamentario<sup>968</sup>.

No cabe duda de que la segunda de las posiciones es la que ha triunfado entre las fuerzas políticas que se han dedicado a elaborar la ley de abdicación del Rey Don Juan Carlos, ya que esta es una ley claramente nominativa y para un caso específico<sup>969</sup>.

---

ley específica, aunque advirtiendo que en el caso de la primera no sería necesaria la segunda. De Esteban, Jorge, “La necesaria Ley de la Corona”, *El Mundo*, 2014. Disponible en: <http://www.elmundo.es/especiales/espana/el-rey/ley-corona.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>967</sup> Ruiz Miguel, Carlos, “Una abdicación errónea en el fondo y la forma”, *Razón Española: Revista bimestral de pensamiento*, N° 186, 2014, pp. 80-84.

<sup>968</sup> Serrera Contreras, Pedro Luis, “En torno a la abdicación del Rey Juan Carlos”, *Diario La Ley*, N° 8391, p. 7.

<sup>969</sup> Con la regulación constitucional española y lo acontecido en la práctica, podemos decir que el modelo de abdicación establecido por el Constituyente de 1978 se sitúa en la línea del británico. Sobre ello, HERRERO DE MIÑÓN explica



En lo que respecta a nuestra posición, consideramos que el tenor literal del apartado 5 del artículo 57 CE invita a pensar en que el Constituyente opta por la regulación casuística, de tal manera que debe aprobarse una Ley Orgánica cada vez que se presenta la situación. Sin embargo, a pesar de nuestro posicionamiento, también entendemos que la Carta Magna no prohíbe la elaboración de una ley que se encargue del desarrollo del Título II, pudiendo elaborarse la misma si así se quiere<sup>970</sup>. GÓMEZ SÁNCHEZ ha afirmado que en el caso de que la Ley Orgánica para el caso concreto no se llegue a aprobar, ello supone una anulación de los efectos de la voluntad del Rey de abdicar<sup>971</sup>. Ese es el riesgo que se corre cuando la ley es específica para el caso puntual.

Ahora bien, si no se aprueba la mencionada ley, ello implica que se obliga a continuar en el trono a una persona que ha manifestado claramente que no desea hacerlo, lo cual a nivel práctico puede tener unas consecuencias importantes y un mal desempeño de la labor encomendada al Rey. En todo caso, la decisión regia va a tener que ser necesariamente refrendada. Este requisito, que a nuestro juicio es *per se* inherente a esta actuación del Jefe del Estado, supondría en sí mismo una garantía, ya que si el Rey decide abdicar en un momento poco idóneo para el Estado, bastaría con no otorgar el refrendo. Este es el único motivo que consideramos realista de cara a impedir una abdicación libremente decidida<sup>972</sup>. Nos gustaría aclarar que, la Ley

---

que existen dos tipos de modelos de abdicación, el británico, el cual precisa de una intervención del Parlamento que tendrá que hacer efectiva la abdicación aprobando una Ley con una previa formalización del Monarca, y el continental, donde la abdicación es un acto unilateral sin que se precise que el Parlamento actúe para producir efectos. Herrero de Miñón, Miguel, “La abdicación constitucional. Laudanda et minoranda”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N° 47, 2014, p. 32.

<sup>970</sup> Gómez Sánchez también se sitúa en esta postura. Gómez Sánchez, Yolanda, “La abdicación del Rey Juan Carlos I: la visión responsable de un Jefe de Estado”, *op. cit.*, pp. 1-2.

<sup>971</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: familia real y sucesión a la Corona*, *op. cit.*, pp. 264-265.

<sup>972</sup> Se ha destacado que cuando el Rey Juan Carlos se dirige al pueblo español, efectuó una serie de mensajes que daban pie a afirmar que la abdicación se llevaba

Orgánica particular que se ha elaborado para la abdicación del Rey Don Juan Carlos, también la consideramos necesaria en los mismos términos en el caso de las renunciias.

Por lo que se refiere a las dudas, es evidente que *a priori*, resulta complicado elaborar una Ley Orgánica que dé respuesta a todas las incertidumbres que pueden surgir en relación con la sucesión a la Corona, por lo que en este sentido sí que, en la medida en que vayan surgiendo, deberían regularse<sup>973</sup>. Ello no obsta a que la Ley Orgánica general que regulase la abdicación y la renuncia, estableciera una parte destinada a la resolución de determinadas dudas que estén sobre la mesa y que, a medida que vayan surgiendo más, se añadan a la norma.

A día de hoy no se ha elaborado ninguna norma que resuelva dudas respecto de la sucesión. El motivo de esto es que no se ha planteado ninguna respecto de la cual dependiese directamente la sucesión, sino que las dudas esbozadas, algunas de ellas señaladas en los apartados anteriores, no se han materializado como duda existencial para determinar al heredero a la Corona, teniendo claro en todo momento quien debe suceder en primer lugar.

---

a cabo no solo de forma meditada, sino que se reflexionó acerca de si su decisión era la mejor para los intereses del Estado. En este sentido: Gómez Sánchez, Yolanda, “La abdicación del Rey Juan Carlos I: la visión responsable de un Jefe de Estado”, *op. cit.*, p. 1. Asimismo, será esta la cuestión sobre la que debe versar el debate de las Cortes. Cuando se aprobó la Ley de abdicación del Rey Don Juan Carlos, algún grupo minoritario de las Cortes Generales estableció que no debía aprobarse por razones puramente ideológicas que tenían, ya que dichos grupos eran contrarios al sistema monárquico, sin embargo este no es el debate que debe hacerse ante la situación de una renuncia o una abdicación. El debate es si la decisión regia es oportuna en el momento en el que se plantea, o si, debería esperarse para dar cumplimiento al precepto constitucional.

<sup>973</sup> GÓMEZ SÁNCHEZ se ha planteado, a nuestro juicio con absoluta razón, el siguiente interrogante: ¿cómo podría una Ley Orgánica previa resolver acertadamente dichas dudas de hecho o de derecho que se manifestaran con posterioridad a dicha aprobación?. Gómez Sánchez, Yolanda, “La abdicación del Rey Juan Carlos I: la visión responsable de un Jefe de Estado”, *op. cit.*, p. 2.

Ahora cabe señalar la situación existente en el momento en el que se ha hecho efectiva la abdicación. En España se ha optado por la existencia de 4 figuras reales: El Rey emérito, el Rey-Jefe del Estado propiamente dicho, La Reina emérita y la Reina consorte.

Sin embargo, y aunque todos conservan el título real, lo que aquí se va a tratar es el tema de su inviolabilidad. La Constitución Española de 1978 únicamente prevé la inviolabilidad e irresponsabilidad para el Rey-Jefe del Estado. La Carta Magna no ha previsto en ninguno de sus artículos la posición o características del Rey que deja de serlo, aunque se admite la posibilidad de que esto ocurra en la medida en que se permite la abdicación.

Entendemos que al Rey emérito no se le extienden estas características. El motivo de ello es porque, si bien es cierto que puede seguir teniendo algún papel en el engranaje estatal, sería un claro exceso la protección constitucional a ambos.

Lo que se ha realizado ante la situación de abdicación en España, es aforar al Rey y a la Reina eméritos, junto con la Reina actual y la sucesora, en este caso la Princesa de Asturias, de tal manera que en el supuesto de que se acuda judicialmente contra ellos, conocerá el caso el Tribunal Supremo.

Desde nuestro punto de vista, un aforamiento de la Reina actual y de la Princesa de Asturias está plenamente justificado, ya que, junto con el Rey, constituyen el mecanismo principal de la Corona, y por ende, de la Jefatura del Estado. No obstante, consideramos un error aforar a los Reyes eméritos. Con ello no quiere restársele importancia al cargo que han desempeñado y a las funciones e influencias que aún pueden tener, pero equiparándolos con el Presidente del Gobierno –que goza de esta peculiaridad durante el cargo pero con posterioridad al mismo la pierde– creemos que esto es lo que se debería establecer también en la presente situación, de tal manera que las prerrogativas regias eran de aplicación durante su etapa como Jefe del Estado, pero debiendo en la actualidad no gozar de ninguna de ellas<sup>974</sup>.

---

<sup>974</sup> Así, el artículo 102.1 CE dispone el aforamiento del Presidente del Gobierno y los miembros del mismo, pero en el momento en el que dejan de serlo pierden

En la práctica sí se ha hecho uso del aforamiento por parte del Rey emérito Don Juan Carlos I, ya que se ha llegado a plantear una demanda de paternidad, la cual fue conocida directamente por el Tribunal Supremo, ante la condición de aforado que se le ha atribuido. Aunque en un principio se acepta la demanda con base a un principio de prueba mínimo exigido en este tipo de procesos<sup>975</sup>, finalmente y ante el recurso presentado contra la admisión, se decide rechazarla por contradicciones en las declaraciones de la demandante. Así, el Auto de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2015 pone fin a este proceso.

### 3. Regencia

Dentro de este Capítulo, también debemos hablar de la Regencia. Esta figura resulta imprescindible, ya que se trata de una institución que va a suponer la atribución de las funciones regias, a una persona o personas, distintas de aquella a la que legítimamente le correspondería, por no encontrarse esta persona en condiciones de asumir el cargo<sup>976</sup>.

La primera vez que apareció esta institución fue en el año 1316, ya que en dicha fecha y tras la muerte de Luis X en Francia, sin que el heredero hubiese nacido todavía, el hermano de Luis X asume el título de Regente<sup>977</sup>. El motivo por el cual nace esta figura parece evidente, y es que la Jefatura del Estado no puede verse desatendida o desocupada por algún hecho puntual, siendo necesario que exista una situación de

---

dicha prerrogativa. Artículo 102.1 CE: «La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo».

<sup>975</sup> Auto de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 2015.

<sup>976</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: familia real y sucesión a la Corona*, op. cit. p. 269.

<sup>977</sup> Sallis, Enrico, *Fondamento e natura giuridica della Reggenza*, Editore Giuffrè, Milán, 1940, p. 115.

continuidad en dicho cargo<sup>978</sup>. A lo largo de nuestro derecho constitucional histórico también se ha previsto esta figura, cosa que se ha podido ver en el artículo 131 de la Constitución de 1812<sup>979</sup>, artículo 40.3 de la Constitución de 1837<sup>980</sup>, el 39.2 de la Constitución de 1845 y 58.3 de la de 1869<sup>981</sup>.

La Constitución Española de 1978 va a introducir esta institución dentro de su articulado, concretamente en su artículo 59. En dicho precepto, la Carta Magna establece únicamente dos situaciones en las cuales va a entrar en juego la Regencia, siendo estas la minoría de edad del Rey y, como no podía ser de otro modo, la inhabilitación del Monarca para el ejercicio de su autoridad. *A priori*, las circunstancias en las que la institución de la Regencia va a tener uso parecen sencillas de identificar, sin embargo, si bien es cierto que la minoría de edad de una persona se controla fácilmente de forma numérica, la inhabilitación para el ejercicio de su autoridad es cuestión distinta.

Empezando por la edad, la Constitución establece en su artículo 12 que «Los españoles son mayores de edad a los dieciocho años»<sup>982</sup>.

---

<sup>978</sup> Pascual Medrano, Amelia, “La Regencia”, Torres del Moral, Antonio (dir.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001, p. 245.

<sup>979</sup> Artículo 131: «Elegir Regencia o Regente del reino cuando lo previene la Constitución, y señalar las limitaciones con que la Regencia o el Regente han de ejercer la autoridad real».

<sup>980</sup> Artículo 40.3: «Elegir Regente o Regencia del Reino, y nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución».

<sup>981</sup> El artículo 39.2 de la Constitución de 1845 y la 58.3 de la de 1869 tienen la misma redacción que el 40.3 de la de 1837.

<sup>982</sup> Al establecer esta previsión la propia *Norma Normarum*, debe entenderse que si una persona se sitúa por debajo de dicha cifra se va a considerar menor de edad. Debemos aclarar que en nuestro constitucionalismo histórico puede verse como, sin que se establezca un precepto para la mayoría de edad en general, sí que se ha establecido en torno a la figura regia. Así por ejemplo, el artículo 185 de la Constitución de 1812 indica: «El Rey es menor de edad hasta los dieciocho años cumplidos»; más laxa en la fijación de la edad se mostraba el artículo 56 de la Constitución de 1837 al decir: «El Rey es menor de edad hasta cumplir catorce

A pesar del carácter objetivo con el que cuenta esta situación que sirve para el establecimiento de la Regencia, es decir, la minoría de edad, puede surgir el planteamiento de si es posible que legalmente se habilite una edad diferente. Pues bien, en el ámbito del Derecho Civil, se ha visto como, en ocasiones, se habla de los menores de edad con plena capacidad de obrar en determinados supuestos. Ahora bien, es evidente que ello no va a suplir la mayoría de edad fijada en la Constitución<sup>983</sup>, ya que en caso de que una norma estableciese una mayoría de edad

---

años», siendo esta última fórmula la utilizada en el artículo 56 de la Constitución de 1845. El artículo 82 de la Constitución de 1869 señala: «El Rey es mayor de edad a los dieciocho años», por lo que aquí se cambia la formula no haciendo alusión a la menor edad sino ya directamente a la mayoría y volviendo a subirla a los 18 años. Finalmente la Constitución de 1876, en su artículo 66, volvía a las primeras fórmulas estableciendo una nueva cifra al disponer que «El Rey es menor de edad hasta cumplir dieciséis años». En la Constitución Española actual nos encontramos con una ausencia de algo que ha sido tradicional en el nuestro constitucionalismo histórico, lo cual no es otra cosa que la fijación de una edad para el Monarca, sin embargo, entendemos que la misma no es necesaria de forma específica, ya que al incluirse el artículo 12 en términos generales, también afecta al Rey y resto de miembros de la Familia Real. En derecho comparado también se han fijado referencias a la edad del Monarca. El artículo 2 del Capítulo V de la Constitución Sueca habla de la edad, a partir de la cual se puede asumir la Jefatura del Estado, específicamente se indica que «Solo un ciudadano sueco que tenga 18 años podrá asumir las funciones de Jefe del Estado» (Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 203). La Constitución de Dinamarca establece en su artículo 7 que la mayoría de edad del Rey en 18 años: «el Rey será mayor de edad a los dieciocho años cumplidos. Será aplicable lo mismo para el presunto heredero del trono» (Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 137). En el mismo sentido se encuentra el artículo 33 de la Constitución de los Países Bajos al decir que: «El Rey no ejercerá la autoridad real hasta que haya cumplido los dieciocho años de edad». Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, op. cit., p. 11.

<sup>983</sup> Lete del Río, José Manuel, “Artículo 135”, en: Albadalejo García, Manuel y Díaz Alabart, Silvia (coords.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1986, p. 507.



diferente, se incurriría en un vicio de inconstitucionalidad. Ante la opción de establecer una norma que permita el ejercicio de las potestades regias al Rey menor de edad, esta posibilidad debe, a nuestro juicio, descartarse, ya que al estar ante un Rey propio de una Monarquía Parlamentaria, que se rige por la Constitución aprobada por el pueblo, debería, por lógica jurídica constitucional, seguir lo dispuesto directamente por la Carta Magna, sabiendo que en ella se ha previsto una mayoría de edad en general, aludiendo, dentro del Título II, a esta situación y alternativas a la misma.

Un aspecto sobre el cual la Constitución de 1978 no se pronuncia es precisamente el tema que hizo hablar históricamente de la institución de la Regencia, o lo que es lo mismo, la posibilidad de que exista un Rey *non nato*. Ante esta situación, cabrían dos posibilidades:

- La primera de ellas supone acudir al efectivo heredero.
- La segunda sería aplicar análogamente la figura de la Regencia como si se tratase de un menor de edad.

Si acudimos de nuevo al ámbito del Derecho Civil, en esta rama del ordenamiento jurídico, se tiene apreciado al concebido no nacido para aquellas situaciones que le sean favorables. Dicho esto cabe preguntarse si el considerarlo como nacido y por tanto heredero es una situación favorable o no. La respuesta es, sin duda, que se trata de una situación favorable, ya que en caso de que *a posteriori*, no esté conforme con dicha decisión, podría renunciar a la Corona sin mayor problema.

Pues bien, sabiendo esto, creemos que lo que tocaría hacer es una ficción jurídica, de tal manera que se va a considerar nacido, pudiendo así aplicarse, sin ningún problema, la institución de la Regencia, puesto que esta ficción jurídica se va a extender hasta el punto de categorizarlo como nacido y menor de edad.

En lo que respecta a la segunda situación que provocaría la Regencia, esta es la inhabilitación del Rey. Lo primero que debemos plantearnos es que entendemos por inhabilitación. La Constitución Española de 1978 se aparta con la redacción de este precepto de las Constituciones anteriores, en las cuales en vez de hablar de la



inhabilitación, se habla de «cuando el Rey se imposibilitare»<sup>984</sup>. El precepto actual, al hablar de la inhabilitación, realiza una equiparación de la misma a la imposibilidad, ya que dice «si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida», por lo que si bien en un principio hace un uso del término de inhabilitación, con posterioridad lo sustituye por imposibilidad, lo cual da a entender que ambos términos son equiparables en este punto<sup>985</sup>.

Algo que nos tenemos que plantear aquí es cuáles son las causas de esta inhabilitación, ya que el Texto Constitucional guarda silencio al respecto. Aquí podemos encontrar distintos posicionamientos. FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN han realizado

---

<sup>984</sup> Esta es la fórmula establecida en el artículo 162.2 de la Constitución de 1812: «Cuando el Rey se imposibilitare de cualquiera modo para el gobierno, o quiera abdicar la Corona en el sucesor; estando autorizada en el primer caso la diputación para tomar todas las medidas que estime convenientes, a fin de asegurarse de la inhabilidad del Rey»; en el artículo 57 de la Constitución de 1837: «Cuando el Rey se imposibilitare para ejercer su autoridad, o vacare la Corona siendo de menor edad el inmediato sucesor, nombrarán las Cortes para gobernar el Reino, una Regencia compuesta de una, tres o cinco personas»; en el artículo 61 de la de 1845: «Cuando el Rey se imposibilitare para ejercer su autoridad, y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes, ejercerá la Regencia durante el impedimento el hijo primogénito del Rey, y a falta de este, los llamados a la Regencia»; en el artículo 83 de la de 1869: «Cuando el Rey se imposibilitare para ejercer su autoridad, y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes, o vacare la Corona siendo de menor edad el inmediato sucesor, nombrarán las Cortes para gobernar el Reino una Regencia compuesta de una, tres o cinco personas»; y el artículo 71 de la de 1876: «Cuando el Rey se imposibilitare para ejercer su autoridad, y la imposibilidad fuese reconocida por las Cortes, ejercerá la Regencia, durante el impedimento, el hijo primogénito del Rey, siendo mayor de diez y seis años; en su defecto, el consorte del Rey, y a falta de este, los llamados a la Regencia»; no hablándose tampoco de incapacidad como sí sucedía en la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947.

<sup>985</sup> Así también lo ha entendido PASCUAL MEDRANO quien ha indicado que «la inhabilitación del actual 59.2 sería (j) materialmente equiparable a la imposibilitación de la que hablaban nuestras Constituciones del siglo XIX». Pascual Medrano, Amelia, *La Regencia en la Constitución Española de 1978*, p. 295.

una equiparación que se ha hecho tradicionalmente en la figura de la Regencia, que es una aplicación de lo dispuesto en el artículo 200 del Código Civil, cuyo tenor literal es «son causas de incapacitación las enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico que impidan a la persona gobernarse por sí misma»<sup>986</sup>.

MENÉNDEZ REXACH también se ha pronunciado en este sentido al circunscribir la inhabilitación a las disposiciones civiles para la incapacidad, incluyéndose la ausencia y la enfermedad en un sentido amplio<sup>987</sup>.

Junto con esto y con estas mismas inclusiones se sitúa PASCUAL MEDRANO al indicar que, si bien lo dispuesto en el Código Civil debe tenerse como referente para las causas que entran dentro del artículo 59.2 CE, no se trata de un círculo cerrado donde no quepan otro tipo de situaciones. Así, la propia autora indica que existen enfermedades tanto físicas como psíquicas que, a pesar de no encajar en el supuesto de la normativa civil, podrían suponer un impedimento para que el Monarca lleve a cabo el ejercicio de su autoridad<sup>988</sup>.

Debemos destacar ahora que, por otro lado, nos encontraríamos con un posicionamiento que habla también de la opción de llevar a cabo, con base al precepto constitucional que estamos estudiando aquí, la inhabilitación política. Esta fue la postura inicial de ARAGÓN REYES, y, si bien es cierto que con posterioridad ha modificado dicha posición

---

<sup>986</sup> Concretamente señalan: «No vemos otra interpretación posible que la que remite las causas de inhabilitación a su identificación con la técnica de la incapacitación civil regulada en el Título Noveno del Código Civil, en la redacción dada por la Ley de 1983. Si nos atendeos a una interpretación integrativa en este caso, no hay ninguna otra posibilidad de poder comprender jurídicamente el contenido del artículo 59.2, habiendo, por supuesto, dado ya por hecho que nos estamos refiriendo a causas de incapacitación». Fernández-Fontecha, Manuel y Pérez de Armiñán, Alfredo, *La Monarquía y la Constitución*, op. cit., p. 235.

<sup>987</sup> Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público*, op. cit., p. 378.

<sup>988</sup> Pascual Medrano, Amelia, *La Regencia en la Constitución Española de 1978*, pp. 297-310.

negando esta posibilidad, resulta interesante tener presente su pensamiento primero. En este primer momento, para el autor, esta inhabilitación venía a dar respuesta a acontecimientos de incumplimiento regio de los mandatos constitucionales. Las palabras textuales de ARAGÓN eran: «Este precepto [el 59.2 CE] que está pensado principalmente para los casos de incapacidad puramente personal o física, no puede excluir, en modo alguno, la posibilidad de su aplicación a supuestos de incapacidad política originados en violaciones constitucionales, si es que se quiere (lo que parece necesario) que tal precepto sea coherente con los preceptos establecidos en el artículo 1 de la Constitución»<sup>989</sup>. Por nuestra parte no consideramos esto correcto, ya que, a nuestro juicio, la tesis de ARAGÓN falla en relación al principio de irresponsabilidad regia, y es que el autor parecía dotar de responsabilidad al Rey, lo cual no parece factible con la configuración de la institución monárquica en la Constitución. Esta será la línea en la cual se sitúe el propio autor después<sup>990</sup>.

---

<sup>989</sup> Aragón Reyes, Manuel, “La Monarquía Parlamentaria. Comentario al art. 1.3 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 467.

<sup>990</sup> Concretamente el autor, en un nuevo estudio procede a recalcar este carácter intrínseco del Rey en la Monarquía Parlamentaria indicando que «(j) es consustancial a la Monarquía la inviolabilidad e irresponsabilidad del Monarca. El Rey es irresponsable. Y sin esa irresponsabilidad no hay Monarquía. El artículo 59.2 CE está previsto solo para supuestos de inhabilitación por razones de imposibilidad física, no para supuestos de inhabilitación por razones políticas». Junto con ello el autor continúa haciendo alusión al refrendo para indicar que tampoco sería plausible el traslado de responsabilidad con base a dicho instituto, puesto que la omisión regia va acompañada de una ausencia de refrendo. Aragón Reyes, Manuel, *Dos estudios sobre la Monarquía Parlamentaria en la Constitución Española*, *op. cit.*, p. 117. Con el cambio de posicionamiento propone el autor que, ante un no cumplimiento por parte del Rey de alguna función que tenga encomendada, se acuda a la reforma constitucional, bien para suprimir la función, bien para, como última opción, eliminar la propia institución monárquica. Aragón Reyes, Manuel, “Monarquía Parlamentaria y sanción de las leyes”, en Martín-Retortillo, Sebastián (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española, homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, p. 1956. Esto ya lo observamos al tratar el tema de la sanción de las leyes,

Otra de las causas de posible aplicación de la inhabilitación regia, ha planeado en torno a la posible comisión de hechos delictivos por parte del propio Rey<sup>991</sup>. Por nuestra parte, coincidimos con PASCUAL MEDRANO cuando señala que existen distintos inconvenientes en aceptar tal posibilidad, empezando por la irresponsabilidad e inviolabilidad afectan no solo a los actos como Jefe del Estado, donde el Monarca carece de responsabilidad, sino también en el resto de ámbitos, no siendo posible su enjuiciamiento ante los Tribunales. No obstante, en el presente supuesto estaríamos hablando de hacer valer una inhabilitación no impuesta por un órgano judicial sino por las propias Cortes Generales por haber cometido hechos delictivos. Ello supondría que las propias Cortes tendrían que juzgar de alguna manera si dicho hecho se ha cometido y se le atribuye al Rey, lo

---

y advertimos la dificultad de llevar a cabo la reforma exigida por el Texto Constitucional ante un Rey que no desee cumplir, puesto que el procedimiento de reforma incluye una serie de pasos en los que el Rey tiene que llevar a cabo un papel en determinados actos debidos. Por su parte, MENÉNDEZ REXACH señala que la inhabilitación que se produce por causas políticas no sería válida, ya que entraría en conflicto con la inviolabilidad del Rey, colocándolo bajo dependencia de las Cortes Generales. Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público*, op. cit., p. 378. Otros autores se han pronunciado negando la posibilidad de proceder a una inhabilitación por razones políticas. Así nos encontramos a los siguientes a modo ejemplificativo: Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 513; Pascual Medrano, Amelia, *La Regencia en el Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 319; Solozábal Echavarría, Juan José, *La sanción y promulgación de la Ley en la Monarquía Parlamentaria*, op. cit., p. 116; o Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, op. cit., p. 274.

<sup>991</sup> Esta parece ser la postura de FREIXES SANJUÁN, quien indica que el hecho de que el Rey sea inimputable penalmente no puede equivaler a una impunidad penal, ya que mediante lo dispuesto en la Constitución de forma expresa o también siendo posible mediante la vía consuetudinaria, «la actuación real contraria a las leyes puede conllevar su destitución o inhabilitación». Freixes Sanjuán, Teresa, “*La Jefatura del Estado monárquica*”, op. cit., p. 110. También en la obra de DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO puede verse que se decantan por admitir esta posibilidad. De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, op. cit, p. 79.

cual, creemos, no resulta idóneo puesto que se invaden las competencias que le corresponderían al Poder Judicial<sup>992</sup>.

Indicado esto, también debemos hacer una advertencia que se extrae del propio precepto constitucional, y es que la inhabilitación no va a poder ser apreciada por un juez, sino que deberá ser estimada por los representantes de los ciudadanos, o lo que es lo mismo, por las Cortes Generales.

Aquí puede verse claramente la sujeción del Monarca, y por ende de toda la institución monárquica a la voluntad de pueblo representada en el Parlamento. Empero, nos estamos refiriendo a una inhabilitación del Rey como Jefe del Estado. Entendemos que sería posible que un órgano judicial pudiera inhabilitarlo, pero ello únicamente entraría en juego dentro del ámbito civil, sin que se pueda establecer la imposibilidad de ejercer sus funciones regias, ya que, como hemos recalcado, esto le corresponde únicamente, por imperativo constitucional, a las Cortes<sup>993</sup>. Por todo ello, se ha afirmado que las Cortes son las que van a apreciar, de forma casuística, si se dan las

---

<sup>992</sup> Pascual Medrano, Amelia, *La Regencia en el Derecho Constitucional Español*, op. cit., pp. 325-331.

<sup>993</sup> En ello también coincide GÓMEZ SÁNCHEZ, indica a su vez también realiza un planteamiento en torno al Príncipe o Princesa de Asturias, ya que la incapacidad en la que puedan recaer va a tener que determinarse en función de las normas civiles, ya que no está prevista en el precepto constitucional, señalando la autora, creemos que con pleno acierto, que la sentencia que se encargue del tema tendrá que establecer, en su caso, la posible incapacidad para asumir un cargo público, lo cual es la Jefatura del Estado de la que son herederos. Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia real y sucesión a la Corona*, op. cit. pp. 274-275. PASCUAL MEDRADO, quien hace énfasis en que se necesita de un procedimiento específico para tratar esta situación, aunque a falta del mismo, deben aplicarse las reglas civiles para la incapacitación en el ámbito privado. Pascual Medrano, Amelia, *La Regencia en el Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 300.

circunstancias que provocarán la imposibilidad de ejercer las funciones reales<sup>994</sup>.

Lo dicho ha provocado que se caracterice la previsión del Constituyente en relación con la inhabilitación regia como subjetiva<sup>995</sup>. Señala GÓMEZ SÁNCHEZ en relación con el precepto que no va a existir discrecionalidad ni en el propio Rey ni en las Cortes Generales, ya que «la situación del Monarca es el presupuesto de hecho que habilita la intervención de las Cortes Generales que tiene como único objetivo apreciar si, efectivamente, el Rey se encuentra inhabilitado para el ejercicio de sus funciones constitucionales»<sup>996</sup>. Es precisamente en este razonamiento de la autora que encontramos esa cierta subjetividad en el sentido de apreciar si efectivamente la circunstancia de que se trate impide ese ejercicio de las funciones constitucionales, subjetividad que, por el contrario, no cabe apreciar en el supuesto de la minoría de edad, ya que en este caso es plenamente objetivo el determinar si se está en ella o no.

Si giramos la vista al derecho comparado, nos encontramos con que dentro de los distintos ordenamientos jurídicos constitucionales de nuestro entorno, existen dos tendencias en relación con la figura de la Regencia. Por un lado, estarían aquellas Constituciones que contienen un precepto bastante concreto y específico entre las que cabe mencionar la Constitución Danesa, que prevé la figura para aquellas situaciones de minoría de edad, ausencia o enfermedad del Rey<sup>997</sup>. En otras Normas

---

<sup>994</sup> Abellán Matesanz, Isabel María, “Sinopsis del artículo 59”, en VV.AA., Constitución Española, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=59&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>995</sup> Pascual Medrano, Amelia, *La Regencia en el Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 292.

<sup>996</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, op. cit., p. 272.

<sup>997</sup> Artículo 9: «Una ley establecerá las normas relativas al ejercicio de la Regencia, en caso de minoría de edad, enfermedad o ausencia del Rey. Si quedase vacante el trono y no hubiese heredero, el *Folketing* elegirá un Rey y establecerá el nuevo orden de sucesión». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio



Constitucionales se establece de forma más imprecisa en la línea de la española. Así vemos la Constitución de Bélgica que supedita la institución de la Regencia a la minoría de edad y a la imposibilidad de reinar<sup>998</sup>, sabiendo que en el mismo sentido nos encontramos con la Constitución de Luxemburgo<sup>999</sup>, o la Constitución de los Países Bajos, en la que se habla de la incapacidad del Rey para desempeñar las funciones reales<sup>1000</sup>, entando en la misma línea la Constitución de

---

y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 137.

<sup>998</sup> Artículo 92: «Si a la muerte del Rey, su sucesor fuese menor de edad, las dos Cámaras se reunirán en asamblea conjunta al fin de proveer a la Regencia y a la tutela». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 132. Artículo 93: «Si el Rey se encontrase en la imposibilidad de reinar, los Ministros después de haber hecho comprobar tal imposibilidad, convocarán inmediatamente a las Cámaras. Las Cámaras reunidas conjuntamente proveerán a la tutela y a la Regencia». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 132.

<sup>999</sup> Artículo 6: «Si a la muerte del Gran Duque, su sucesor fuera menor, se ejercerá la Regencia conforme al Pacto de Familia». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 173. Artículo 7: «Si el Gran Duque se hallara inhabilitado para reinar, se designará la Regencia como en el caso de la minoría de edad». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 173.

<sup>1000</sup> Junto con esta previsión, se establecen otras concretas como la minoría de edad. Artículo 37.1: «La autoridad real será ejercida por un regente: a. mientras el Rey no haya cumplido los dieciocho años de edad; b. cuando un niño aún no nacido pueda ser llamado al trono; c. cuando el Rey haya sido declarado inhabilitado para ejercer la autoridad real; d. cuando el Rey haya abandonado temporalmente el ejercicio de la autoridad real; e. mientras, después de la muerte o abdicación del Rey, no haya sucesor». Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, op. cit., p. 12.



Mónaco<sup>1001</sup>. Puede comprobarse como, en muchos de estos Textos Constitucionales, se empieza con unas causas tasadas para posteriormente dejar una cláusula abierta. Un supuesto a destacar, lo encontramos en el derecho anglosajón, ya que en este ordenamiento jurídico se hace una distinción entre incapacidad total, para cuyo caso se prevé una Regencia en el sentido tradicional de la institución, pero también se prevé una incapacidad parcial o ausencia del Estado. En este último caso el *Council of State* se encarga de determinadas personas, siendo considerado no como un órgano encomendado de ejercer la Regencia, sino un instrumento proclamador de la voluntad del Soberano<sup>1002</sup>.

Volviendo al derecho a constitucional español actual, debemos adentrarnos en el procedimiento que debe seguirse para el caso de la Regencia. Como punto de partida, advertimos que la Constitución no se ha referido al mismo. PASCUAL MEDRANO indica que nos encontramos ante una de las competencias no legislativas de las Cortes en relación a la Corona<sup>1003</sup>. Si observamos el artículo 74 CE<sup>1004</sup>, estas competencias no legislativas que incumben al Título II, van a tener que tratarse en sesión conjunta de las Cámaras, la cual –confrontando el artículo 72.2 CE– estaría presidida por la persona que ocupe la Presidencia del Congreso y debiendo seguirse lo dispuesto en un Reglamento de las Cortes Generales. El problema que nos encontramos es que tal Reglamento no ha sido aprobado, produciéndose una notoria

---

<sup>1001</sup> Artículo 11: «Para el ejercicio de los poderes soberanos, la mayoría de edad se fija en los dieciocho años. Se fijarán por los estatutos de la Familia Real la organización y las condiciones de ejercicio de la Regencia durante la minoría de edad del Príncipe o en caso de que este no pueda ejercer sus funciones». Traducción propia.

<sup>1002</sup> Bogdanor, Vernon, *The monarchy and the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 49.

<sup>1003</sup> A las mismas ya nos hemos referido con motivo de la prohibición del matrimonio.

<sup>1004</sup> Artículo 74 CE: «Las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales».

dilación en torno a su elaboración, la cual se ha extendido hasta los tiempos actuales, sin vislumbrar algún avance en el tema. Cuando se proceda a la elaboración del mencionado Reglamento —explica PASCUAL MEDRANO— debería preverse, para el supuesto analizado, de medios idóneos que ayudaran a los parlamentarios en su decisión en relación a la existencia de una efectiva imposibilidad. Confrontándose el artículo 79 CE, en relación a la mayoría que debería exigirse, se puede justificar la necesidad de un *quórum* mínimo que se corresponde con la mayoría de los miembros de las Cámaras. Ahora bien, resulta evidente que, como no existe una previsión específica en la Constitución ni en una Ley Orgánica, la decisión se tomaría mediante una mayoría simple, manteniéndose igualmente que el voto será indelegable y personal<sup>1005</sup>. Debemos aclarar que lo resultante de esta sesión conjunta será un acuerdo o resolución parlamentaria. Entendemos que la forma de ley no sería adecuada dado que, al tratarse de establecer una imposibilidad para el ejercicio de la autoridad, nos plantea la siguiente pregunta: ¿Quién sanciona una ley que considera que el Rey no puede ejercer sus funciones?. Esto mismo se cuestiona PASCUAL MEDRANO, con la cual coincidimos plenamente al ilustrar la lógica que exponemos a continuación: en el supuesto de que se tratase de una norma legal, el Regente no podría sancionarla, ya que es precisamente a raíz de lo establecido en esa ley la que le dota de la posibilidad de proceder a sancionar las leyes, y como todavía no es válida sin la sanción, no le correspondería el ejercicio de dicha potestad, por lo que creemos que no sería el instrumento idóneo<sup>1006</sup>.

---

<sup>1005</sup> Pascual Medrano, Amelia, *La Regencia en el Derecho Constitucional Español*, op. cit., pp. 341-342.

<sup>1006</sup> Pascual Medrano, Amelia, *La Regencia en el Derecho Constitucional Español*, op. cit., pp. 343-346. Debemos aclarar que esta no es una posición unánime, ya que, por ejemplo GÓMEZ SÁNCHEZ se muestra partidaria de una Ley Orgánica, la cual, al tratarse de una inhabilitación permanente se justificaría en el artículo 57.5 CE que establece la exigencia de este tipo de normas para resolver las dudas de hecho y de derecho de la sucesión. Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y sucesión a la Corona*, op. cit., p. 275. También SANTAOLALLA LÓPEZ considera que la ley es el instrumento más apropiado, ya que dado el tema de que se trata y sus

Una vez vistos los supuestos en los que es posible la utilización de la institución de la Regencia, es conveniente aclarar que el Constituyente de 1978 ha establecido en esta figura dos posibilidades para ocupar el puesto de Regente.

Así, en primer término se opta por una Regencia dentro de la familia, lo que supone que, si el Rey fuese menor de edad, el padre o la madre, o en su defecto el pariente al que le correspondiese heredar, van a ejercer la Regencia, mientras que, en la situación de inhabilitación del Rey, primero se opta por el Príncipe heredero y si este fuese menor de edad se sigue el criterio anterior. Esto es lo que se ha denominado una Regencia *de iure*<sup>1007</sup>. Hay que aclarar que subsidiariamente a esto, en el caso de que no sea posible el mecanismo ahora descrito, se prevé también en el Texto Constitucional la Regencia electiva, o lo que es lo mismo, que sean las Cortes las que opten por elegir al Regente que consideran más acertado<sup>1008</sup>. Una importante diferencia entre ambas

---

consecuencias, solo una ley es adecuada, admitiendo al mismo tiempo que la Constitución se refiere en su artículo 74 a aquellas actuaciones que sean no legislativas desde un punto de vista material, no formal. Santaolalla López, Fernando, *Derecho Parlamentario español*, op. cit., pp. 157-158.

<sup>1007</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: familia real y sucesión a la Corona*, op. cit., p. 276. PASCUAL MEDRANO también denomina a este tipo de Regencia como necesaria o legítima. Pascual Medrano, Amelia, Pascual Medrano, Amelia, *La Regencia en el Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 362. Esto se acerca mucho a lo establecido en las Constituciones de 1845 y 1876, aunque en estas, para la inhabilitación se hace referencia al hijo primogénito. Además, en las Constituciones de 1812, 1837 y 1869 se incluía de manera provisional mientras las Cortes no eligen la Regencia definitiva, para el supuesto del Rey menor.

<sup>1008</sup> Tal y como señala PASCUAL MEDRANO (Pascual Medrano, Amelia, *La Regencia en el Derecho Constitucional Español*, op. cit., pp. 361-363) –quien también alude a la diferenciación entre la Regencia electiva y *de iure* en el constitucionalismo español histórico al que nos hemos referido en la nota precedente– la Constitución Española de 1978 se ha apartado de algunas previsiones de Constituciones europeas en este sentido, las cuales han formulado los sujetos de la Regencia de forma contraria, siendo la regla general la Regencia electiva. Así, pudo verse en el caso belga (Artículo 92: «Si a la muerte del Rey, su sucesor fuese menor de edad, las dos Cámaras se reunirán en asamblea conjunta

Regencias es que en el caso de la *de iure*, parece correcto indicarse que la Regencia será ejercida por una única persona, mientras que cuando se trate de un Regente elegido por las Cortes, se tratará de una Regencia de una persona o bien de entre tres a cinco personas, recibiendo esta última la denominación de Regencia colegiada<sup>1009</sup>.

Ahora bien, no va a poder ejercer la función de Regente, como parece que así lo indica lo razonable, la persona que abdica de la posición de la Jefatura del Estado. En el supuesto de que se permitiese que una persona abdicase y ejerciese la Regencia, se llegaría a una situación extraña, ya que, si bien sería admisible dentro del marco de la Constitución, ya que esta no se pronuncia al respecto prohibiendo dicha circunstancia, sería un absurdo jurídicamente hablando, careciendo de toda coherencia<sup>1010</sup>.

Sabiendo quienes pueden ser Regentes y en qué situaciones, debe señalarse que la Constitución va a establecer dos requisitos únicamente, que son la nacionalidad española y la mayoría de edad.

---

al fin de proveer a la Regencia y a la tutela». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 132. Artículo 93: «Si el Rey se encontrase en la imposibilidad de reinar, los Ministros después de haber hecho comprobar tal imposibilidad, convocarán inmediatamente a las Cámaras. Las Cámaras reunidas conjuntamente proveerán a la tutela y a la Regencia». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 132) o también sucede en los Países Bajos, estableciéndolo este último, en el artículo 37.2 y 37.3 lo siguiente: «2. El Regente será nombrado por una ley. Los Estados Generales deliberarán y decidirán sobre esa materia reunidos en sesión conjunta. 3. En los casos mencionados en el apartado primero bajo las letras c y d el descendiente del Rey que fuere su sucesor presunto será regente de pleno derecho siempre que hubiera cumplido los dieciocho años de edad». Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, op. cit., p. 12.

<sup>1009</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: familia real y sucesión a la Corona*, op. cit., p. 276.

<sup>1010</sup> En este sentido también se ha manifestado Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 513.

Estos requisitos van a ser necesarios en cualquier tipo de Regencia dentro del ordenamiento jurídico español. A pesar de que la Carta Magna no incluye más requisitos, debe entenderse poco deseable que la posición de Regente la ostentase alguna persona que haya sido condenada en sentencia firme, o estuviese privado del ejercicio de alguno de sus derechos o no tuviese plena capacidad de obrar. En estas situaciones no parece aconsejable la elección de dichas personas como idóneos para el ejercicio de la Regencia, aunque no se prohíbe desde el punto de vista constitucional.

La persona o personas que ocupan el cargo de Regente o Regentes van a actuar en nombre del Rey, jurándole lealtad tal y como dispone el artículo 59.4 CE<sup>1011</sup>. Como es evidente, el Regente o Regentes van a tener las mismas facultades y características que le competen al propio Rey que no está, por el motivo de que se trate, actuando como tal. Empero, nos vamos a encontrar con que la titularidad de la Corona no va a pasar a la Regencia, sino que sigue siendo el Rey<sup>1012</sup>, quien volverá a ser titular en el momento en que la situación que ha provocado la Regencia finalice<sup>1013</sup>. Esta titularidad es fácilmente demostrable ya que se actúa en nombre del titular, siendo a efectos prácticos el equivalente al otorgamiento de un poder para actuar en nombre de uno, en este caso en nombre del Jefe del Estado<sup>1014</sup>.

En el ordenamiento español no existe, como si ocurre en otros, ninguna norma que limite las actuaciones en tiempo de Regencia, lo cual no supone ningún incumplimiento del Texto Constitucional,

---

<sup>1011</sup> Artículo 59.4 CE: «Para ejercer la Regencia es preciso ser español y mayor de edad».

<sup>1012</sup> Álvarez Vélez, María Isabel y Alcón Yustas, Fuencisla, “Aportación al debate sobre el futuro de la Monarquía Parlamentaria”, *op. cit.*, p. 186.

<sup>1013</sup> Fernández-Fontecha Torres, Manuel, “Artículo 59”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel Rodríguez (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pp. 1264-1268.

<sup>1014</sup> *Ibidem*.

puesto que este no lo prevé en ninguno de sus preceptos<sup>1015</sup>. En Derecho Comparado, la Constitución de Bélgica, en su artículo 197 excluye la posibilidad de que se lleve a cabo una reforma constitucional respecto de los preceptos que afectan al Monarca durante el tiempo que dure la Regencia<sup>1016</sup>. En el mismo sentido también puede apreciarse el artículo 115 de la Constitución de Luxemburgo<sup>1017</sup>. A pesar de que consideramos que postergar todo cambio constitucional es excesivo, la previsión belga obliga que todo cambio relativo a la Corona se lleve a cabo en una situación donde el titular ejerza como tal por sí mismo.

Finalmente por lo que se refiere a la posibilidad de sustituir al Regente o cambiarlo, la *Lex Superior* no dice nada, pero en la medida en que la Regencia supone llevar a cabo las funciones regias con todos los privilegios y obligaciones que de dicha actividad se deriva, ha de entenderse que es posible una sustitución de la persona cuando quien la ostente incurra en una incompatibilidad que debe ser apreciada, como

---

<sup>1015</sup> Estas limitaciones sí que las podíamos encontrar en nuestro derecho histórico en un doble sentido: el primero de ellos es en las propias funciones, como se ve en el artículo 131.4 de la Constitución de 1812 *in fine*: «Elegir Regencia o Regente del reino cuando lo previene la Constitución, y señalar las limitaciones con que la Regencia o el Regente han de ejercer la autoridad real». El segundo se puede apreciar en la imposibilidad de modificar la Carta Magna como sucede en el artículo 85 de la Constitución de 1869: «La Regencia ejercerá toda la autoridad del Rey, en cuyo nombre se publicarán los actos del Gobierno. Durante la Regencia no puede hacerse variación alguna en la Constitución». En este último precepto se observa como no se limitan las funciones. Con independencia de estas previsiones constitucionales, también nos encontramos como en el artículo 59 de la Constitución de 1837 se indica solo que «La Regencia ejercerá toda la autoridad del Rey, en cuyo nombre se publicarán los actos del Gobierno», sabiendo que en el mismo sentido también se incardina el 62 de la de 1845.

<sup>1016</sup> Artículo 197: «Durante un período de Regencia no podrá modificarse la Constitución en lo tocante a los poderes constitucionales del Rey y a los artículos 85 a 88, 91 a 95, 106 y 197 de la Constitución». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, *op. cit.*, p. 135.

<sup>1017</sup> Artículo 115: «Durante una Regencia, no se puede hacer ningún cambio en la Constitución con respecto a las prerrogativas constitucionales del Gran Duque, su estado y la orden de sucesión». Traducción propia.



en el caso del Rey, por las Cortes Generales. Hay que señalar que puede observarse como otros Textos Constitucionales sí han previsto dicha posibilidad, como ocurre en el caso de los Países Bajos, donde el artículo 37.4 de la Carta Magna<sup>1018</sup> habla de la sustitución de la Regencia de forma clara.

#### 4. Tutela

Junto con la Regencia, que acabamos de examinar, debemos tratar el artículo 60 CE, el cual hace alusión a la tutela del Rey menor de edad.

La tramitación parlamentaria de este precepto fue pacífica y sin dar lugar a ninguna discusión destacable. Desde el Anteproyecto<sup>1019</sup> hasta la aprobación definitiva únicamente pudo apreciarse un sutil cambio gramatical, ya que mientras en un inicio se hacía referencia a la imposibilidad de «estar reunidos los cargos de Regente y tutor, sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey», en la Comisión del Senado<sup>1020</sup> se empleaba la expresión «no podrán acumularse», con este cambio es como fue finalmente aprobada.

Una vez señalado lo anterior, es importante destacar que esta figura no resulta extraña dentro del constitucionalismo histórico español. Es más, podemos y debemos afirmar que el texto de esta previsión constitucional contenida en la vigente Carta Magna, es una copia literal del contenido establecido en el artículo 60 de la Constitución de 1837, la cual se repitió en el artículo 73 de la

---

<sup>1018</sup> Artículo 37.4: «En una sesión conjunta de los Estados Generales, el Regente jurará o prometerá fidelidad a la Constitución y desempeñar fielmente su cargo. La ley establecerá normas complementarias acerca de la Regencia y podrá proveer a la sucesión y la sustitución del Regente. Los Estados Generales deliberarán y decidirán sobre esa materia en sesión conjunta». Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, op. cit., p. 12.

<sup>1019</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 44, de 5 de enero de 1978, p. 678.

<sup>1020</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, N° 157, de 6 de octubre de 1978, p. 3425.



Constitución de 1876. A parte de en estos Textos Constitucionales, también ha estado presente la figura en el artículo 198 de la Constitución de 1812<sup>1021</sup> y en el artículo 63 de la Constitución de 1845<sup>1022</sup>.

En Derecho Comparado se observan menciones a la tutela, aunque de forma mucho más laxa que la previsión de la Constitución Española de 1978. En este sentido nos encontramos, por ejemplo, con la simple mención de la tutela en el artículo 92 y 93 de la Constitución de Bélgica<sup>1023</sup>, o con el artículo 34 de la Constitución de los Países Bajos se hace una remisión a la ley<sup>1024</sup>.

---

<sup>1021</sup> Artículo 198: «Será tutor del Rey menor la persona que el Rey difunto hubiere nombrado en su testamento. Si no le hubiere nombrado, será tutora la Reina madre, mientras permanezca viuda. En su defecto, será nombrado el tutor por las Cortes. En el primero y tercer caso el tutor deberá ser natural del reino».

<sup>1022</sup> Artículo 63: «Será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiere nombrado el Rey difunto, siempre que sea español de nacimiento; si no lo hubiese nombrado, será tutor el padre o la madre mientras permanezcan viudos. En su defecto, le nombrarán las Cortes, pero no podrán estar reunidos los encargos de Regente y de tutor sino en el padre o la madre de este».

<sup>1023</sup> Artículo 92: «Si a la muerte del Rey, su sucesor fuese menor de edad, las dos Cámaras se reunirán en asamblea conjunta al fin de proveer a la regencia y a la tutela». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 132. Artículo 93: «Si el Rey se encontrase en la imposibilidad de reinar, los Ministros, después de haber hecho comprobar tal imposibilidad, convocarán inmediatamente a las Cámaras. Las Cámaras reunidas conjuntamente proveerán a la tutela y a la Regencia». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 132.

<sup>1024</sup> Artículo 34: «La ley regulará la patria potestad y la tutela sobre el Rey menor de edad, así como la supervisión de las anteriores. Se deliberará y decidirá sobre esa materia en sesión conjunta de los Estados Generales». Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, op. cit., p. 12.

Aclarado este punto, podemos decir que, si bien la figura de la tutela es característica y típica del derecho privado<sup>1025</sup>, creemos que en el ámbito constitucional adquiere un matiz diferente como se irá viendo.

En primer lugar nos planteamos la siguiente cuestión: ¿quién puede ejercer la tutela?. Tal y como está redactado el precepto, parece que nos encontramos ante una figura unipersonal<sup>1026</sup>. Si bien es cierto que en el caso de la Regencia hemos hablado de la opción de una de tipo plural, en el caso de la tutela, la misma no aparece configurada de esta manera. Aquí podemos encontrarnos con una diferencia respecto del derecho privado, y es que el Código Civil sí que prevé, aunque de manera excepcional, la opción de una tutela ejercida por varias personas, pero el Texto Constitucional no da, como hemos comentado, dicha posibilidad<sup>1027</sup>.

Por otro lado, se puede observar como el Constituyente omite toda alusión al incapaz dentro de la tutela, no pudiéndose incluir implícitamente así como así. Dado que en el caso de la Regencia sí se habla de la incapacidad, nos lleva a considerar que en la figura que examinamos ahora, la omisión se ha efectuado de forma consciente<sup>1028</sup>. Es por ello que surge una duda, y es la siguiente ¿qué sucede cuando se trata de un Rey incapaz?.

Como acabamos de señalar, lo primero que debemos tener presente es que cuando se produce este supuesto, va a entrar en juego la figura de la Regencia. Sin embargo, esto únicamente afecta a lo relativo al papel que tiene el Rey como Jefe del Estado. ¿Qué sucede entonces con su situación en el ámbito personal o privado?. Ante la falta de especificación constitucional, debemos coincidir con OTTO

---

<sup>1025</sup> Fernández-Fontecha Torres, Manuel, “Artículo 59”, *op. cit.*, p. 1270.

<sup>1026</sup> García Mercadal y García Loygorri, Fernando, “La tutela regia”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, N° 1, 1985, p. 268.

<sup>1027</sup> Otto Oliván, Sol, *La tutela del Rey menos en la Constitución Española de 1978*, Universidad Nacional a Distancia, Madrid, 2000, p. 201.

<sup>1028</sup> Otto Oliván, Sol, *La tutela del Rey menor en la Constitución de 1978*, *op. cit.*, pp. 203-204.

OLIVÁN<sup>1029</sup> en considerar que resultarían de aplicación las normas de derecho privado. Hay que aclarar que estas normas también van a estar presentes en el caso de la incapacidad de los colaterales del Rey que sean menores de edad, y a los cuales no les va a afectar ni la tutela ni la Regencia previstas en la *Lex Legum*<sup>1030</sup>.

Aclarado este punto, nos encontramos, en primer lugar, con la tutela designada por el Rey difunto. Esta es la primera posibilidad que ofrece el Texto Constitucional, el nombramiento del tutor en el testamento<sup>1031</sup>. Los requisitos fijados en la *Norma Normarum* son el de ser mayor de edad, lo cual resulta plenamente lógico y coherente, y el de ser español de nacimiento. Si nos fijamos bien, este último requisito no es exigido en el caso de la Regencia, donde bastaba con tener la nacionalidad. GÓMEZ SÁNCHEZ ha indicado, creemos que acertadamente, que esta diferenciación podría ser explicada en relación a la posibilidad de que se celebre un matrimonio con una persona extranjera, la cual no podría ser Regente pero sería factible su papel como tutor si es la madre o padre del Rey menor<sup>1032</sup>, ya que en defecto de nombramiento regio, le corresponde la tutela al padre o a la madre mientras estén viudos<sup>1033</sup>.

---

<sup>1029</sup> *Ibidem*.

<sup>1030</sup> Otto Oliván, Sol, *La tutela del Rey menor en la Constitución de 1978*, op. cit., pp. 204-205.

<sup>1031</sup> Cabe destacar que, tal y como indica TOMÁS VILLARROYA ha advertido que el artículo 60 CE en confrontación con el Código Civil permite llegar a la conclusión de que este nombramiento regio deberá hacerse por testamento, sin que sea posible otra forma, tal y como sucede en otros ordenamientos donde cabe la designación del tutor mediante un acta notarial. Tomás Villarroya, Joaquín, "Artículo 60. La tutela del Rey", *Comentarios a las Leyes Políticas Tomo V*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1983, p. 200.

<sup>1032</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y Sucesión a la Corona*, op. cit., pp. 278-279.

<sup>1033</sup> Este tipo de tutela se denomina como tutela legítima. Otto Oliván, *La tutela del Rey menor en la Constitución Española de 1978*, op. cit., p. 222.

Aquí resulta imperativo hablar de la categorización jurídica de la tutela regia. En relación a este punto, fuertemente discutido desde el punto de vista doctrinal, hay que advertir que no se ha logrado alcanzar una unanimidad, no existiendo un acuerdo entre los distintos autores que han tratado el tema.

Para OTTO DE OLIVÁN, el Constituyente de 1978 ha querido configurar la tutela como una institución de Derecho Público<sup>1034</sup>.

Por su parte, TOMÁS VILLARROYA<sup>1035</sup> admite que existe una vinculación de la figura con el derecho privado, pero que no puede ser aplicada así a la Corona.

FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN se posicionan en la consideración de que el testamento es un acto de derecho privado, aunque advierten la posibilidad de nombrar un tutor pueda extender sus efectos a la esfera constitucional<sup>1036</sup>. En la misma postura también encontramos a MENÉNDEZ REXACH<sup>1037</sup>.

Por su parte GARCÍA MERCADAL<sup>1038</sup> se sitúa en un punto intermedio, no decantándose por una categorización pública ni privada, sino que se sitúa en un punto intermedio entre ambas, tratándose de una «situación privada y *cuasifamiliar*», pero sabiendo que existe una repercusión «en la esfera del Estado».

Conociendo esta diversidad de opiniones, en la práctica nos encontramos con que aquel sector doctrinal que establece una

---

<sup>1034</sup> Otto Oliván, Sol, *La tutela del Rey menos en la Constitución de 1978*, op. cit. p. 210.

<sup>1035</sup> Tomás Villarroya, Joaquín, “La tutela del Rey. Comentario al artículo 60 de la Constitución”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas Tomo V*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1983, p. 201.

<sup>1036</sup> Fernández-Foncheca Torres, Manuel y Pérez de Armiñán, Alfredo, *La Monarquía y la Constitución*, op. cit., p. 379.

<sup>1037</sup> Menéndez Recach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el derecho público español*, op. cit., p. 433.

<sup>1038</sup> García Mercadal y García Loygorri, Fernando “La tutela regia”, op. cit., p. 267.

consideración de acto de carácter público, indican la necesidad del refrendo, mientras que aquellos que la señalan como un acto de carácter privado, advierten de una exclusión del mismo.

Por nuestra parte, creemos que, a pesar de que, *a priori*, nos encontremos ante un acto de la esfera privada del Rey, dada la perspectiva estatal y el interés nacional que acompaña a la figura del Rey menor de edad, así como el papel futuro que el mismo va a desempeñar, ello lo dota de un contenido público y si se nombra un tutor en el testamento, esta acción va a tener que ser refrendada. Sumado a ello, nos encontramos con que la Constitución no exige del refrendo a la institución de la tutela, lo cual podría haber pasado como sí se ha producido con otros aspectos relativos al ámbito más privado del Jefe del Estado en relación a su Casa<sup>1039</sup>.

Retomando el tema de los sujetos, hemos dicho que nos encontramos con la preferencia constitucional por aquella persona nombrada por el Rey difunto, y en un segundo término por el padre o madre<sup>1040</sup>. En caso de no existir el primer nombramiento, y que el

---

<sup>1039</sup> Partidarios del refrendo también se muestran: GARCÍA CANALES (García Canales, Mariano, “El refrendo de los actos del Rey”, en VV.AA., *Enciclopedia jurídica básica*, Civitas, Madrid, 1995, p. 5677); TORRES DEL MORAL también se ha mostrado partidario de que la decisión testamentaria sea refrendada (Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, *op. cit.*, p. 515). ENTRENA CUESTA se incardina en la exigencia del refrendo al aludir a que dicha situación tiene una trascendencia que va más allá del aspecto privado que rodea por lo general al nombramiento de un tutor (Entrena Cuesta, Ramón, “Artículo 56”, *op. cit.*, p. 627). En posición contraria, y entre los partidarios del no refrendo por considerarse un acto personalísimo y de derecho privado nos encontramos, entre otros, a FERNÁNDEZ-FONTECHA y PÉREZ DE ARMIÑÁN (Fernández-Foncheca Torres, Manuel y Pérez de Armiñán, Alfredo, *La Monarquía y la Constitución*, *op. cit.*, p. 310), GONZÁLEZ-TREVIJANO (González-Trevijano, Pedro, *El refrendo*, *op. cit.*, p. 237), CAZORLA PÉREZ, RUIZ-RICO y BONACHELA MESAS (Cazorla Pérez, José, Ruiz-Rico, Juan José y Bonachela Mesas, Manuel, *Derechos, Instituciones y poderes en la Constitución de 1978*, *op. cit.*, p. 229).

<sup>1040</sup> Ello quiere decir que, en el caso de existir nombramiento regio, sería posible que la persona designada por el Monarca no fuera coincidente con quien ostenta la patria potestad, por lo que se ha abogado por la idea de situar al padre o madre

segundo no pudiera producirse, le correspondería a las Cortes Generales la elección del tutor<sup>1041</sup>. En este último supuesto, la propia Constitución establece un límite de cargos, y es que, la persona elegida como tutora, no podrá ser al mismo tiempo Regente salvo que sea el padre, madre o un ascendiente directo del Rey, y al mismo tiempo el ejercicio de la tutela regia es absolutamente incompatible con cualquier cargo o representación política. Sin embargo, podemos comprobar como no se han establecido requisitos como en el nombramiento regio de la persona que quiere que sea tutora, por lo que con excepción del evidente requisito de la mayoría de edad, entendemos que las Cortes Generales no se encuentran limitadas por ningún otro condicionamiento<sup>1042</sup>.

---

en primer lugar y el nombramiento que realizase el Rey en el segundo. En algunos países de nuestro entorno, se ha previsto simplemente que la regulación de la tutela y patria potestad se realizará por vía legislativa, mientras que otros no se pronuncian respecto de la figura que ahora estamos tratando. En este sentido, el artículo 34 de la Constitución de los Países Bajos establece que «La ley regulará la patria potestad y la tutela sobre el Rey menor de edad, así como la supervisión de las anteriores. Se deliberará y decidirá sobre esa materia en sesión conjunta de los Estados Generales» (Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, op. cit., p. 11). Por otro lado, la Constitución Danesa omite toda alusión a la tutela, incluyendo en su articulado únicamente referencia a la Regencia.

<sup>1041</sup> Denominándose en este caso como tutela dativa. Otto Oliván, *La tutela del Rey menor en la Constitución Española de 1978*, op. cit., p. 231. Nos gustaría señalar que, a nuestro juicio, al nombramiento tutelar por parte de las Cortes Generales, también entraría dentro de las competencias no legislativas de las mismas en torno a la Corona, por lo que lo dicho para la Regencia en cuanto a cómo debe producirse el nombramiento, debe resultar de aplicación aquí también.

<sup>1042</sup> Así opina también TORRES DEL MORAL, quien advierte que incluso podrían nombrar a un extranjero, aunque sería un supuesto peculiar y excepcional, pero que en todo caso sería perfectamente admisible que se le encargara la tutela a una persona que tuviera la nacionalidad española adquirida. Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 515. Señala OTTO OLIVÁN (Otto Oliván, *la tutela del Rey menor en la Constitución Española de 1978*, op. cit. pp. 234-235) que a pesar de que pueda existir un pensamiento contrario y considerar que las Cortes estarían condicionadas por los mismos requisitos que se exigen para la Regencia que es elegida por las Cortes Generales, ello no va a ser así. En este sentido creemos, en la misma línea que la



Nos gustaría advertir que, de la constitución se desprende, y así lo ha señalado la doctrina, que la tutela no es potestativa, sino que es obligatoria en cuanto a su formalización<sup>1043</sup>. Ello lo aclaramos porque es posible que la patria potestad y la tutela no recaigan sobre la misma persona. En este sentido, se ha considerado que hubiera sido más conveniente, con la finalidad de evitar conflictos, que en primer lugar le hubiera correspondido al padre o madre supérstite y en segundo lugar a la persona designada testamentariamente<sup>1044</sup>.

Finalmente, debemos señalar la posibilidad de ejercer un control sobre la tutela, en relación a cuyo alcance GÓMEZ SÁNCHEZ ha afirmado que «debería atender tanto al cuidado de la persona del Rey menor (Ĵ ) como de sus bienes patrimoniales si existen y, además deben cuidarse también los derechos que, como Jefe del Estado, pudieran verse amenazados por diferentes circunstancias». Nos situamos en la línea de la autora, quien se ha mostrado partidaria de un control judicial y del Ministerio Fiscal que considera necesario para salvaguardar determinados intereses legítimos, justificándolo en el artículo 232 del Código Civil, cuyo tenor literal es: «la tutela se ejercerá bajo la vigilancia del Ministerio Fiscal, que actuará de oficio o a instancia de cualquier interesado. En cualquier momento podrá exigir del tutor que le informe de la situación del menor o del incapacitado y del estado de la administración de la tutela». A la vez que señala, que ello no es óbice para que se produzca un control parlamentario oportuno<sup>1045</sup>.

---

autora, que la Constitución es clara y no lo ha establecido así, no pareciendo que se trate de un descuido o de una laguna que quepa ser interpretada analógicamente.

<sup>1043</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y Sucesión a la Corona*, op. cit., p. 280.

<sup>1044</sup> *Ibidem*.

<sup>1045</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: Familia Real y Sucesión a la Corona*, op. cit., p. 281.



## 5. Juramento

Dentro de todo Estado y su organización política, los símbolos adquieren un peso relevante. Esto se enfatiza más aun cuando se hace alusión a instituciones monárquicas. En estas, desde sus inicios, han estado acompañadas de ademanes de tipo ceremonial que buscaban magnificar un papel integrador, sirviendo de mecanismo legitimador para, consecuentemente, proceder a un ejercicio del poder de forma pacífica<sup>1046</sup>.

La proclamación del Rey es una tradición de hace muchos años, que se encuentra ya en las Monarquías germánicas electivas, y que supuso el pacto entre el Rey y el Reino, dándose hasta el siglo XIX, e interrumpiéndose con la llegada de los Monarcas absolutos<sup>1047</sup>. Ello se debe a que estos Reyes personificaban, en aquella época, al Estado y al Derecho: “*L’Etat c’est moi*”<sup>1048</sup>. Con la Revolución francesa, se produce una vuelta de la institución. Hoy en día, expresa el rango existencial del compromiso personal del Monarca, que antiguamente «se ponía bajo la sanción divina como garantía de su intensidad»<sup>1049</sup>.

El juramento regio es uno de los temas constitucionales que menos ha sido estudiado por la doctrina española y sin embargo, se ve relacionado íntimamente con la Jefatura del Estado. HERRERO DE MIÑÓN ha advertido que el tema del juramento «arroja luz sobre cuestiones tan importantes como la sucesión a la Corona, las competencias regias y la misma naturaleza de lo que, parafraseando un título venerable, cabría denominar “La Monarquía según la

---

<sup>1046</sup> González Hernández, Esther, “Juramento y lealtad a la constitución”, *Revista de Derecho Político*, N° 60, 2004, p. 185.

<sup>1047</sup> Merino Merchán, José Fernando, “Sinopsis artículo 61”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=61&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>1048</sup> *Ibidem*.

<sup>1049</sup> Herrero de Miñón, Miguel, “El juramento regio. Reflexiones en torno al artículo 61.1 CE”, *Revista de Derecho Político*, N° 50, 2001, p. 13.

Constitución”»<sup>1050</sup>.

### 5.1. Naturaleza

Dentro del Título II de la Constitución Española, relativo a la Corona, se establece la existencia de una proclamación y prestación de un juramento<sup>1051</sup>, disponiéndose de esta manera en el artículo 61 CE<sup>1052</sup>.

El juramento ha tenido tradicionalmente un sentido religioso, por el que se pone a Dios por testigo de lo que se dice<sup>1053</sup>. El Tribunal Constitucional se ha referido al mismo indicando, en su Sentencia 119/1990, de 21 de junio, que «el requisito del juramento o promesa es una supervivencia de otros momentos culturales y de otros sistemas jurídicos a los que era inherente el empleo de ritos o fórmulas verbales ritualizadas como fuentes de creación de deberes jurídicos y de compromisos sobrenaturales»<sup>1054</sup>.

Lo relativo al juramento es un asunto que se ha podido ver en las diferentes Constituciones monárquicas españolas. En este sentido, la disposición más clara y concisa la encontramos en el artículo 173 de la Constitución de 1812<sup>1055</sup>, el cual establece la fórmula exacta de

---

<sup>1050</sup> Herrero de Miñón, Miguel, “El juramento regio. Reflexiones en torno al artículo 61.1 CE”, *op. cit.*, p. 13

<sup>1051</sup> Rodríguez de Santiago, José María, “El estado aconfesional o neutro como sujeto religiosamente incapaz. Un modelo explicativo del art. 16.3 CE”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Nº 14, 2008, p. 9.

<sup>1052</sup> Artículo 61 CE: «El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas. 2. El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y el Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey».

<sup>1053</sup> Torres del Moral, *Principios de Derecho Constitucional*, *op. cit.*, p. 508.

<sup>1054</sup> Fundamento Jurídico 7.

<sup>1055</sup> Artículo 173: «El Rey, en su advenimiento al trono, y si fuere menor, cuando entre a gobernar el Reino, prestará juramento ante las Cortes bajo la fórmula

prestación del juramento. Los Textos Constitucionales posteriores hacen alusión al juramento de una forma menos directa al mencionar el hecho de que, junto con la potestad legislativa que poseen las Cortes, les va a corresponder: «Recibir al Rey, al sucesor inmediato de la Corona y a la Regencia o Regente del Reino el juramento de guardar la Constitución y las leyes». Esta literalidad se puede observar en el artículo 40 de la Constitución de la Constitución de 1837; en el artículo 39 de la Constitución de 1845; en el artículo 58 de la Constitución de 1869 y en el artículo 45 de la Constitución de 1876.

Señala LÓPEZ GUERRA que, si bien en las Constituciones históricas mencionadas no se hace referencia a la proclamación, su incorporación en la Carta Magna actual no es una novedad, pudiendo observarse un reflejo de ello en la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947<sup>1056</sup>.

Como hemos dicho, el artículo 61 habla de la proclamación y del juramento. No obstante, así como de este último sí aparece determinado su contenido, la primera simplemente se nombra sin que se diga cómo debe realizarse o dar una idea de la misma. Lo que sabemos es que la proclamación será un acto en el que necesariamente se va a llevar a cabo la prestación del juramento, puesto que esto es lo

---

siguiente: “N. (aquí su nombre), por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas; juro por Dios y por los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión Católica, Apostólica, Romana, sin permitir otra alguna en el Reino; que guardaré y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella; que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del Reino; que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes; que no tomaré jamás a nadie su propiedad, y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nación y la personal de cada individuo; y si en lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido, antes aquello en que contraviniere, sea nulo y de ningún valor. Así, Dios me ayude y sea en mi defensa, y si no, me lo demande”».

<sup>1056</sup> López Guerra, Luis, “Artículo 61-Juramento”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, p. 200.

único que dice la Carta Magna, sabiendo que deberá realizarse ante las Cortes Generales, en sesión conjunta<sup>1057</sup>, descartándose otra clase de ceremonias religiosas históricas<sup>1058</sup>. En todo caso, debe quedar claro que no se trata de una decisión propia de las Cortes Generales, realizada a su discreción<sup>1059</sup>.

Dicho esto, la verdadera cuestión que se puede plantear en torno a este tema consiste en la determinación de si la proclamación-juramento tiene o no efectos constitutivos.

LÓPEZ GUERRA sostiene que el juramento carece de efectos constitutivos, lo cual deriva de la propia configuración de la institución monárquica. Sin embargo, señala el mismo autor, ello no puede implicar que no tenga efectos jurídicos. Así, aunque podría ser posible que se le considerara como una obligación, en vistas a la configuración constitucional existente, esta posibilidad queda descartada en la medida en que ello implicaría la posibilidad de sancionar a quien incumple, lo cual no es factible dada la inviolabilidad regia. Por ello hay que considerarlo como una condición para el efectivo desempeño de sus funciones<sup>1060</sup>.

ALONSO DE ANTONIO y ALONSO DE ANTONIO, al hablar

---

<sup>1057</sup> Aquí nos encontramos nuevamente ante una competencia no legislativa de las Cortes. Como ya hemos indicado con anterioridad, en debería elaborarse, sin que se trate de una idea descabellada, un Reglamento de las Cámaras conjuntamente consideradas a parte de los Reglamentos del Congreso y del Senado ya existentes. En caso de existir el Reglamento conjunto, podría regularse sin mayor problema la proclamación. No obstante, a día de hoy esta norma no existe ni tiene trazas de ser elaborada, como ya hemos advertido anteriormente en nuestro estudio.

<sup>1058</sup> González Hernández, Esther, “Juramento y lealtad a la constitución”, *op. cit.*, p. 186. La propia autora pone de ejemplo la unción.

<sup>1059</sup> Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público Español*, *op. cit.*, p. 377. En este sentido HERRERO DE MIÑÓN ha afirmado que el Rey «no es proclamado por las Cortes sino ante ellas». Herrero de Miñón, Miguel, “El juramento regio”, en Torres del Moral, Antonio, *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2000, p. 171.

<sup>1060</sup> López Guerra, Luis, “Artículo 61-Juramento”, *op. cit.*, p. 212.

del juramento y de la proclamación, consideran que estamos ante actos debidos que no tienen carácter constitutivo<sup>1061</sup>.

HERRERO DE MIÑÓN, también ha negado los efectos constitutivos del juramento, ya que, señala el autor, el Rey jura porque es Rey, no para serlo<sup>1062</sup>.

TORRES DEL MORAL, por su parte, sostiene también que el juramento no tiene efectos constitutivos puesto que el Rey lo es automáticamente desde que tiene lugar el acontecimiento que conlleva la aplicabilidad de las reglas sucesorias<sup>1063</sup>.

Desde nuestra perspectiva, coincidimos plenamente en que el juramento regio carece de efectos constitutivos. Lo que sí que creemos que sucedería, es que, en el supuesto en el que no se proceda a realizarse el juramento exigido por el artículo 61.1 CE, ello no va a implicar que el Rey no sea Rey, sino que el mismo no va a poder ejercer sus funciones, aunque no se le niega su condición regia ya establecida en atención a las normas constitucionales. Es cierto que pueden existir situaciones en las cuales pueda ser necesario alguna actuación regia con carácter previo a la proclamación y juramento, por ello debe considerarse que, cumpliendo los requisitos constitucionales de actuación, el Rey —que recordemos que es Rey antes de jurar— podrá

---

<sup>1061</sup> Alonso de Antonio, Ángel Luis y Alonso de Antonio, José Antonio, Derecho Constitucional Español, *op. cit.*, p. 347.

<sup>1062</sup> Herrero de Miñón, Miguel, “El juramento regio”, *op. cit.*, p. 171.

<sup>1063</sup> Torres del Moral, Antonio, *Principios de derecho constitucional español*, *op. cit.* p. 508. De esta manera también sostiene este autor que no debe desmerecer la atención y correcta realización del mismo, ya que «En nuestro Ordenamiento, pues, el rito del juramento y de la proclamación no es sino una reliquia histórica que no añade más que solemnidad a la sucesión automática en la Corona. Se lo habría podido suprimir del Texto Constitucional, pero su inclusión, como otras fórmulas relativas al Rey, al ser interpretadas sistemáticamente, cobran un sentido distinto del que se desprende de su dicción literal. No obstante, (j) un Rey que se niegue a cumplir el rito del artículo 61 está poniendo en serio peligro no ya su reinado, sino el futuro de la forma monárquica del Estado». Torres del Moral, Antonio, *Principios de derecho constitucional español*, *op. cit.* p. 509.

proceder cuando sea necesario, sabiendo que el pleno ejercicio de sus actuaciones requerirá el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 61 CE.

Debemos aclarar que este artículo es el único que existe en nuestra *Lex Legum* con esta previsión, lo que no impide reconocerle su importancia en otros ámbitos, dado su necesidad para un elevado número de cargos públicos por vía de la legislación ordinaria<sup>1064</sup>. Esta promesa o juramento de acatamiento de la Norma Fundamental puede entenderse como «un mecanismo que, al igual que la exigencia de comportamiento, organización y actividades democráticas, no supone adhesión a un ordenamiento, sino sometimiento a unas formas»<sup>1065</sup>. Por ello no resulta extraño que se haya afirmado que, «desde el punto de vista jurídico, la democracia puede destruirse a sí misma por procedimientos democráticos»<sup>1066</sup>.

La figura del juramento se sigue dando en la mayoría de países occidentales. Por ejemplo, en Dinamarca, Bélgica y Luxemburgo, el

---

<sup>1064</sup> Herrero de Miñón, Miguel, “El juramento regio. Reflexiones en torno al artículo 61.1 CE”, *op. cit.*, p. 15. Así, nos encontramos con el artículo 1 del Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, que sustituyó al Decreto de 4 de julio 1557/1977, sobre la fórmula para la toma de posesión del cargo o funciones públicas. Lo que establece de quienes hayan de tomar posesión de cargos y funciones públicas en la Administración, determinando que han de comprometerse a cumplir fielmente las obligaciones del cargo de que se trate «con lealtad al Rey» y a «hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado». Sin embargo, hay más preceptos en nuestra normativa que contienen específicamente la formalidad del juramento que deben prestar otros cargos públicos. Así, por ejemplo, el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para los Magistrados del Tribunal Constitucional, el 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para los vocales del Consejo General del Poder Judicial, o el 108.8 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para los candidatos electos. Al igual que se exige el juramento a los funcionarios y jueces como garantía complementaria de atenderse a ella en su función de agentes ejecutores de la Ley.

<sup>1065</sup> Espigado Guedes, Diego, “Derecho, democracia y justicia”, *Revista Online de Estudiantes de Derecho*, Nº. 1, 2002, p. 7.

<sup>1066</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y Democracia*. Madrid, Tecnos, 1990, p. 48.



primero en el artículo 8<sup>1067</sup>, el segundo en el 90<sup>1068</sup> y el tercero en el 5<sup>1069</sup> de sus respectivas Constituciones. Por su parte en los Textos Constitucionales de los Países Bajos y de Noruega, en los artículos

---

<sup>1067</sup> Artículo 8: «Antes de asumir sus poderes, el Rey hará por escrito, en Consejo de Ministros, una declaración solemne de observar fielmente la Constitución. Del acta de la declaración se harán dos originales idénticos, uno de los cuales se remitirá al *Folketing* para ser guardado en sus archivos, el otro se conservará en los archivos del Reino. Si, por causa de ausencia o por cualquier otro motivo, el Rey no pudiese hacer esta declaración después de su acceso al trono, el Consejo de Ministros quedará entretanto encargado de la Regencia, salvo que la ley disponga otra cosa. Si el Rey hubiese hecho ya esta declaración como heredero, ejercerá sus poderes inmediatamente». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 137.

<sup>1068</sup> Artículo 90: «A la muerte del Rey, las Cámaras se reunirán sin convocatoria, lo más tarde el décimo día después de la fecha de fallecimiento. Si las Cámaras hubiesen sido disueltas anteriormente y la convocatoria hubiese sido hecha en el documento de disolución para un momento posterior al décimo día, las antiguas cámaras volverán a ejercer sus funciones hasta que se reúnan las que deban sustituirlas. A partir de la muerte del Rey y hasta que preste juramento su sucesor al trono o el regente, los poderes constitucionales del Rey se ejercerán en nombre del pueblo belga por los Ministros reunidos en Consejo y bajo su responsabilidad». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 132.

<sup>1069</sup> Artículo 5: «El Gran Duque alcanzará la mayoría de edad al cumplir dieciocho años. Al acceder al trono, prestará, en cuanto sea posible, en presencia de la Cámara de Diputados o de una diputación nombrada por esta, el juramento siguiente: “Juro observar la Constitución y las leyes del Gran Ducado de Luxemburgo, mantener la independencia nacional y la integridad del territorio, así como las libertades públicas e individuales”». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 173.



32<sup>1070</sup> y 9<sup>1071</sup> respectivamente, prevén, el primero, la posible promesa en lugar del juramento, mientras que en el caso de Noruega, la fórmula especificada por la Norma Constitucional alude a prometer y jurar, a la vez que queda marcado un profundo sentido religioso. La Constitución de Liechtenstein por su parte hace alusión, en su artículo 13 a una declaración escrita<sup>1072</sup>.

Llegados a este punto, y a pesar de que nuestro estudio se centra en la institución monárquica, creemos que es destacable un acontecimiento que tuvo lugar en un sistema republicano como es Estados Unidos, pero cuya mención nos hace vislumbrar la importancia que se le da a esta figura doctrinalmente poco tratada. Así, Estados

---

<sup>1070</sup> Artículo 32: «Una vez que el Rey haya comenzado a ejercer la autoridad real, se le tomará juramento y será proclamado lo antes posible en la capital Amsterdam en una sesión pública y conjunta de los Estados Generales. El Rey jurará o prometerá fidelidad a la Constitución y desempeñar fielmente su cargo. La ley establecerá normas complementarias». Traducción extraída de: Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*, op. cit., p. 11.

<sup>1071</sup> Artículo 9: «Tan pronto como el Rey, habiendo cumplido la edad, acceda al Gobierno, prestará ante el *Storting* el siguiente juramento: “Prometo y juro que gobernaré el Reino de Noruega de acuerdo con su Constitución y sus Leyes, así me ayude Dios, Todopoderoso y Omnisciente”. Si en aquel tiempo el *Storting* no estuviera en sesión, el juramento se efectuará, por escrito, en el Consejo de Estado y será solemnemente repetido por el Rey en la primera subsiguiente reunión del *Storting*». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 188. (A pesar de que el precepto en cuestión ha sido objeto de enmienda con posterioridad a la publicación de la obra de donde se extrae la traducción, dicha enmienda ha sido relativa a temas lingüísticos sin alterar el contenido del artículo).

<sup>1072</sup> Artículo 13: «Todo sucesor del trono, antes de recibir juramento de fidelidad relativo a su honor y dignidad prestará declaración escrita de que gobernará el Principado de Liechtenstein conforme a lo dispuesto en la Constitución y demás leyes, de que mantendrá inseparables su integridad y los derechos reales y de que se observará todo ello de igual manera». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 160. (Con adaptación propia a la reforma del año 2003).

Unidos de América es, sin duda, un gran referente e influyente para muchos en todo el mundo a la par que posee una de las Constituciones más antiguas, ha sido objeto de una situación peculiar que sirve para que pueda verse la importancia de que se cumpla con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico pertinente.

Así pues, la Sección primera del Artículo II de la Carta Magna norteamericana dice que antes de tomar posesión del cargo debe prestarse un juramento o promesa que viene especificado en el mismo precepto.

Esto nos muestra como en Estados Unidos se admite también la fórmula de prometer y no en exclusiva el juramento. Además, cabe señalar que no se lleva a cabo ante el Congreso, como sucede en España, sino ante el *chief justice*<sup>1073</sup>. A pesar de que la Constitución estadounidense no lo menciona en ningún momento, la práctica de este juramento lleva a que todos los presidentes hayan finalizado el mismo con la famosa frase «*so help me God*», estando la Biblia presente en todos los juramentos. La importancia que se le otorga a este requisito en la toma de posesión del Presidente goza de gran relevancia. Prueba de ello es la situación que se dio cuando accedió a la Presidencia Barack Obama. John Roberts fue el encargado de tomarle juramento. Sin embargo en dicho acto de juramento, no se siguió el ritual constitucional de forma estricta, cambiándose el orden de una palabra. Concretamente el juramento es «Juro solemnemente (o prometo) que desempeñaré fielmente el cargo de presidente de los Estados Unidos, utilizando al máximo mis capacidades para preservar, proteger y defender la Constitución de los Estados Unidos»<sup>1074</sup>. Pues bien, el fallo se producía al cambiar el orden de la palabra fielmente, que se en el acto de juramento se dijo después de Estados Unidos. A pesar de que pueda parecer una tontería, la realidad es que ante la posibilidad de que se

---

<sup>1073</sup> Esto implica que se hace ante el mayor cargo de la judicatura federal, siendo iniciada esta tradición por Thomas Jefferson a quien tomó juramento John Marshall, fundamentándose a la legitimidad propia que tiene el Presidente de los Estados Unidos.

<sup>1074</sup> Artículo 2 Sección 1 de la Constitución estadounidense. Traducción propia.

podría poner en tela de juicio la legitimidad del Presidente con el juramento formulado de esta manera, y considerar que el cargo presidencial estuviese ocupado sin la legitimidad constitucional necesaria, se decidió prestar juramento nuevamente, con toda la formalidad y exactitud constitucional exigidas<sup>1075</sup>.

## 5.2. Sujeto y objeto

Centrándonos en los elementos del juramento regio, debemos comenzar por señalar que el sujeto del juramento es individual: el propio Rey que las Cortes Generales únicamente “lo reciben”. El Rey no es proclamado por las Cortes sino “ante” ellas<sup>1076</sup>.

Por lo que respecta al objeto del juramento, este viene expresado en la propia Constitución Española, ya que el Rey jura «desempeñar fielmente sus funciones». Esto va a suponer que el Monarca se obliga a observar la Carta Magna, lo cual se materializa en una no extralimitación de las competencias que en la misma aparecen y a no hacer dejación de las mismas.

Además del fiel desempeño de sus funciones, continua el juramento con el deber de «guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes» sabiendo que a la vez se le exige un respeto de «los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas». Esto viene a reforzar el carácter unificador que lleva aparejado la figura del Rey, y

---

<sup>1075</sup> Toobin, Jeffrey, *The oath: the Obama White house and the Supreme Court*, First Anchor Books Edition, 2013.

<sup>1076</sup> Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 508. En este sentido ya hemos señalado el posicionamiento de HERRERO DE MIÑÓN. Herrero de Miñón, Miguel, “El juramento regio”, op. cit., p. 171. Además, MORENO HURTADO hace hincapié, en un análisis de derecho comparado, que esto se realiza en una sesión conjunta de las Cortes Generales. Moreno Hurtado, Diego María, “Las sesiones conjuntas de las cámaras en el derecho comparado”, *Diario La Ley*, N°. 8813, 2016.

además implica un compromiso materializado en el cumplimiento de lo establecido por la propia Constitución<sup>1077</sup>.

### 5.3. Juramento y libertad religiosa

Es común poder pensar en una cierta tensión que se pueda producir entre el artículo 61 y 16 CE<sup>1078</sup>, ya que este último precepto garantiza la libertad religiosa, ideológica y de culto, que son algunos de los derechos más íntimamente vinculados al libre desarrollo de la personalidad. En su primer apartado, se contempla el derecho al libre ejercicio de estas libertades sin más limitaciones que las establecidas para el mantenimiento de orden público. De manera que «la libertad religiosa se configura como un concepto absoluto en el sentido de que es predicable de todo individuo: se reconoce a toda persona, por el mero hecho de serlo»<sup>1079</sup>.

Es por todo ello que surge el debate consistente en determinar si en el juramento regio que se establece en la Norma Fundamental española actual, es posible prometer en lugar de jurar o bien esta última formula es imprescindible para que se entienda cumplida la previsión constitucional.

---

<sup>1077</sup> López Guerra, Luis, “Artículo 61-Juramento”, *op. cit.*, p. 209-211. Este autor también advierte que lo relativo a «guardar y hacer guardar» no puede servir para atribuir al Rey un papel de guardián de la Constitución. López Guerra, Luis, “Artículo 61-Juramento”, *op. cit.*, p. 209.

<sup>1078</sup> Artículo 16 CE: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones».

<sup>1079</sup> Solar Cayón, José Ignacio, “De la tolerancia a la libertad: La consideración del otro”, en VV.AA., *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*, Universidad de Cantabria, Cantabria, 1993, p. 446.

SANTÍN, ha señalado que la Constitución presenta una claridad absoluta que no da pie a otra interpretación distinta, exigiéndose el juramento y no la promesa, y sabiendo que, si esto quiere cambiarse, prohibirse o eliminarse va a ser necesario proceder a una reforma constitucional<sup>1080</sup>.

Si bien es cierto que la Constitución es clara en su redacción, no excluye que se pueda interpretar en consonancia con otros preceptos constitucionales, como el señalado artículo 16 CE y con la propia jurisprudencia del Supremo Intérprete de la Constitución, esto es, del Tribunal Constitucional. Precisamente por este motivo, consideramos que al Rey también se le aplica la posibilidad de prometer en lugar de jurar. En este sentido se sitúan la mayoría de los autores que han estudiado el tema y se han pronunciado sobre el mismo. Así, LÓPEZ GUERRA establece que el juramento constitucionalmente exigido al Rey, Príncipe heredero y Regente o Regentes «podría suponer una contradicción insalvable con las previsiones del artículo 16, en cuanto que no cabría excluir, a título de mera hipótesis, que el Rey, Príncipe de Asturias, y Regente o Regentes, en su caso, no quisieran efectuar manifestaciones que implicasen adhesión a creencias religiosas o profesaran creencias que excluyeran la prestación del juramento»<sup>1081</sup>. Dicho autor termina estimando que, dado que en España la configuración constitucional del juramento prescinde del carácter religioso y es más bien una declaración o un compromiso solemne, «la promesa por su conciencia y honor sería suficiente para considerar cumplido el requisito constitucional»<sup>1082</sup>.

---

<sup>1080</sup> Santín, Enrique, “Juramento obligatorio del rey”, *El Correo Gallego*, 2014. Disponible en: <http://www.elcorreogallego.es/opinion/ecg/juramento-obligatorio-rey/idEdicion-2014-06-13/idNoticia-874316/>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

<sup>1081</sup> López Guerra, Luis, “Artículo 61-Juramento”, *op. cit.*, pp. 207.

<sup>1082</sup> *Ibidem*. También PÉREZ-SERRANO ha admitido la posibilidad de poder realizar un juramento o promesa. Pérez Serrano, Nicolás, “Proclamación y juramento”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 358. Como manifiesta HERRERO DE MIÑÓN, actualmente el

#### 5.4. Juramento del Príncipe heredero

El apartado segundo del artículo 61 establece el segundo juramento. Este no es otro que el del Príncipe.

El juramento del Príncipe debe ser coincidente con el del apartado primero en lo que se refiere a su contenido, pero con un añadido que hace el propio apartado segundo, el cual no es otro que el de la fidelidad al Rey. Sabiendo que el mismo juramento deberá prestar el Regente o Regentes.

La Constitución Española no otorga ninguna función al Príncipe heredero, lo cual podría considerar que la referencia al desempeño de sus funciones carecería de sentido, sin embargo, en nuestra opinión, el Constituyente español de 1978 fue muy previsor, de tal manera que, aunque efectivamente en la actualidad no existan funciones constitucionalmente atribuidas al Príncipe, estas podrían asignársele mediante leyes.

Aunque este apartado segundo del artículo 61 parece fácilmente entendible, hay un tema que no podemos dejar de mencionar y analizar con un poco más de profundidad, siendo este el de la mayoría de edad.

A lo largo del constitucionalismo histórico español, el tema de la Mayoría de edad ha sido fijado para el Rey. Si echamos la vista atrás, comprobaremos como la Constitución de 1812<sup>1083</sup> y la Constitución de 1869<sup>1084</sup> sitúan esta en los 18 años, estableciéndola en los 14 la

---

juramento se ha desvalorizado y relativizado en comparación con épocas anteriores. La propia doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 101/1983; 122/1983; 8/1985; 119/1990; 74/1991) refleja este proceso de desvalorización mediante la formalización del juramento de los representantes para tomar posesión, tanto en cuanto hace a su exigibilidad, como a su contenido y a sus consecuencias. Herrero de Miñón, Miguel, “El juramento regio. Reflexiones en torno al artículo 61.1 CE”, *op. cit.*, p. 14.

<sup>1083</sup> Artículo 185: «El Rey es menor de edad hasta los diez y ocho años cumplidos».

<sup>1084</sup> Artículo 82: «El Rey es mayor de edad a los diez y ocho años».



Constitución de 1837<sup>1085</sup> y la de 1845<sup>1086</sup>, para finalmente la Constitución de 1876<sup>1087</sup> determinarla en los 16.

Algo parecido sucede en Derecho Comparado, habiendo una predilección por establecer la edad del Rey. Así por ejemplo, la Constitución de Bélgica habla de los 18 años para el Rey<sup>1088</sup>. En el caso del Principado de Mónaco, se situaba la edad del Príncipe en 21 años, sin embargo, tras la reforma efectuada por Ley N° 1249 de 2 de abril, 2002, se hace un cambio para situarlo en los 18 años<sup>1089</sup>.

Aunque puede verse como hay una predilección a señalar únicamente la edad del Monarca de forma específica y no del sucesor, hay otros Textos Constitucionales en los cuales se ha optado por no decir nada. Este es el caso de Japón, siendo la Ley de la Casa Imperial la que fija la mayoría de edad en 18 años tanto para el Rey como para el sucesor<sup>1090</sup>.

Esto no quiere decir que todas sean así, ya que mismamente el artículo 7 de la Constitución de Dinamarca lo hace del siguiente modo:

---

<sup>1085</sup> Artículo 56: «El Rey es menor de edad hasta cumplir catorce años».

<sup>1086</sup> Artículo 56: «El Rey es menor de edad hasta cumplir catorce años».

<sup>1087</sup> Artículo 66: «El Rey es menor de edad hasta cumplir diez y seis años».

<sup>1088</sup> Artículo 91 párrafo primero: «El Rey será mayor de edad al cumplir dieciocho años». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 132.

<sup>1089</sup> Artículo 11: «Para el ejercicio de los poderes soberanos, la mayoría de edad se fija en los dieciocho años. Se fijarán por los estatutos de la Familia Real la organización y las condiciones de ejercicio de la Regencia durante la minoría de edad del Príncipe o en caso de que este no pueda ejercer sus funciones». Traducción propia.

<sup>1090</sup> Artículo 22: «El Emperador, el Príncipe heredero y el Nieto imperial adquieren la mayoría de edad a los dieciocho años». Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 157.



«El Rey será mayor a la edad de dieciocho años cumplidos. Será aplicable lo mismo para el presunto heredero del trono»<sup>1091</sup>.

Por lo que se refiere a la Constitución Española, esta ha optado por no hacer mención ni a la mayoría de edad del Rey ni tampoco a la del heredero. Tampoco encontramos ninguna remisión a una determinada norma específica.

Ante esta situación, debemos atender a la propia norma constitucional, la cual en su artículo 12 dice que: «los españoles son mayores de edad a los dieciocho años». Es por lo dicho que esta edad de 18 años será también de aplicación al Jefe del Estado y sucesor, siendo por lo tanto la edad general coincidente a la del resto de ciudadanos la establecida aquí.

Antes de finalizar con el juramento del Príncipe, cabe advertir que si en el apartado anterior nos planteábamos que consecuencias y soluciones podía tener la negativa del Rey a prestar juramento, es lógico que aquí hagamos lo propio.

En el caso del heredero, este no es irresponsable, ya que esta prerrogativa únicamente corresponde al Rey, siendo posible que una norma especifique consecuencias jurídicas ante su incumplimiento constitucional. A falta de dicha norma, inexistente actualmente, no sería posible una inhabilitación de la que hablábamos para el Rey, ya que constitucionalmente solo se prevé para este, así como tampoco se le podría excluir de la sucesión a la Corona, previéndose la misma únicamente para cuando se contraiga matrimonio ante la prohibición expresa del Rey y las Cortes en el artículo 57.3 CE. Es por ello que si se quisiera proceder por alguno de estos medios, sería inevitable acudir a la reforma constitucional, estableciendo las consecuencias jurídicas oportunas antes este posible incumplimiento.

Adviértase que el juramento del Príncipe, al igual que el del Rey, no va a ser constitutivo de su condición de heredero, ya estando esta determinada con anterioridad. Aunque para el caso del Regente o

---

<sup>1091</sup> Traducción extraída de: Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, op. cit., p. 137.

Regentes pudiera suscitarse más dudas, tal y como se encuentra redactado el precepto constitucional, entendemos que primero adquieren el cargo y cuando están en él realizan el juramento, no siendo igualmente constitutivo. Ante la negativa de prestar dicho juramento, dado que se trata del mismo que el del Príncipe, y no se establece ninguna posición de irresponsabilidad o inviolabilidad para el Regente, las consecuencias serían idénticas que para las del heredero, con las mismas soluciones dadas.

### 5.5. La práctica del juramento

Desde la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 han ocupado la Jefatura del Estado únicamente dos personas, por un lado el Rey Don Juan Carlos I, y por otro el del Rey Don Felipe VI, quien ocupa el trono a día de hoy. Sin embargo, en los casi 40 años de vigencia constitucional, únicamente se ha producido un juramento regio, que fue realizado por el Monarca actual.

Efectivamente Don Juan Carlos I no juró la Constitución de 1978 de forma expresa. Esto se debe a varios motivos. En primer lugar debemos tener presente que, en el momento de aprobarse la *Lex Superior*, Don Juan Carlos ya tenía la condición de Rey, realizando un juramento conforme el ordenamiento jurídico anterior en 1975<sup>1092</sup>. A ello hay que sumarle la predisposición al cambio político que era notorio en la persona del Monarca, así como su sometimiento a la Corona al régimen constitucional que daba comienzo que no fue cuestionado. Dentro del plano jurídico también se ha justificado esta falta de juramento en la propia literalidad del artículo 61 CE, ya que el texto del precepto hace mención a «al ser proclamado ante las Cortes», lo que hace pensar en el momento en el que haya un nuevo Rey, y dado que Don Juan Carlos ya era Rey y había realizado juramento en su

---

<sup>1092</sup> Decreto 2938/75, de 20 de noviembre, convocando sesión conjunta del Pleno de las Cortes y del Consejo del Reino para recibir juramento y proclamar Rey a S.A.R. don Juan Carlos de Borbón y Borbón.

momento –aunque este fuera un momento preconstitucional– no existía exigencia de reiterarlo.

Por otro lado, el Jefe del Estado en la actualidad, Don Felipe VI sí que juró la Carta Magna en el año 2014, tras la abdicación de su padre. El acto de juramento y proclamación tuvo lugar, como se prevé en la propia *Norma Normarum*, ante las Cortes Generales. La sesión fue presidida por el Presidente del Congreso Jesús María Posada Moreno, quien tras unas palabras sobre la consolidación de la Institución monárquica en España y unos agradecimientos al Reyes Don Juan Carlos y Doña Sofía, procedió a tomar juramento al nuevo Rey Don Felipe VI, quien recitó la siguiente fórmula: «Juro desempeñar fielmente mis funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las comunidades autónomas». A continuación se dio por proclamado el nuevo Rey diciendo: «En cumplimiento de la Constitución, queda proclamado rey de España don Felipe de Borbón y Grecia que reinará con el nombre de Felipe VI. ¡Viva el Rey! ¡Viva España!»





## **CONCLUSIONES**





Con la dificultad existente en la exposición de unas conclusiones de toda la labor realizada, pretendemos, con ellas, mostrar algunas de las ideas que han quedado argumentadas en nuestro estudio. Si bien es cierto que el tema de partida puede parecer amplio, nos hemos centrado en su desarrollo en el derecho español actual, y en lo sucedido en estos casi 40 años de vigencia constitucional.

- I. La Monarquía Parlamentaria es la última etapa en la larga evolución de la institución monárquica. Fruto de este progreso, queda superada la discusión consistente en su categorización como forma de Estado o forma de Gobierno, estando, en definitiva, ante una forma de Jefatura del Estado, donde el principio monárquico ha cedido en favor al democrático. El Rey va a ocupar la posición de Jefe del Estado, siendo la más alta magistratura del Estado. Ello no es un impedimento para la limitación de poder en el que se encuentra el Monarca quien, en la mayoría de funciones constitucionalmente encomendadas, va a carecer de una voluntad discrecional.
- II. A pesar de que durante la época de la Transición existieron ciertos intentos para legitimar democráticamente la Monarquía Parlamentaria, como puede apreciarse en la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977, que fue sometida a referéndum, no se alcanza hasta la aprobación definitiva de la Constitución Española de 1978. En esta Norma, nos encontramos con un órgano constitucional que es la Corona, cuyo titular es el Rey, el cual es el Jefe del Estado. El Monarca puede ser categorizado como un funcionario público, aunque con sus propias peculiaridades por lo que se refiere al acceso al cargo. El Texto Constitucional prevé el tratamiento de Rey de España, así como la posibilidad de usar otros títulos que correspondan a la Corona. En la actualidad, tras la abdicación que tuvo lugar



en el año 2014, se ha producido una duplicidad del título de Rey y Reina, teniéndolo los Reyes actuales y, el Rey abdicante y la Reina consorte del mismo, los cuales son conocidos popularmente como los Reyes eméritos. En este sentido nos aproximamos al caso belga, en el cual, tras la abdicación producida en su Monarquía, también los Reyes salientes conservan el título, y nos distanciamos de lo sucedido en los Países Bajos, en donde la Reina Beatriz pasó a ser Princesa.

- III. Al Rey se le atribuye una labor simbólica, siendo una de las disposiciones más relevantes de la Jefatura del Estado en España. Esta previsión tiene un peso sumamente importante en la institución, puesto que rodea a toda la figura del Rey, y lleva aparejada una tarea integradora que el Monarca cumple con sus diversas actuaciones en torno a la unidad y a la permanencia. Esta atribución se puede observar en las distintas intervenciones públicas del Rey. Como ejemplo, podemos citar la proclamación del actual Monarca, Don Felipe VI, los discursos de Navidad, y con especial énfasis, la excepcional intervención pública del Rey el 3 de octubre de 2017, con motivo de la situación extraordinaria que se vivió en la Comunidad Autónoma de Cataluña, tras la declaración de independencia por el Parlamento autonómico. Esta actuación, de gran impacto social, puso de manifiesto el significado del papel regio, y la relevancia de su posición como símbolo.
- IV. Al Rey también se le presenta como árbitro y moderador del normal funcionamiento de las instituciones. Estas tareas no implican la existencia de un poder real de actuación y vinculante, sino que se sitúan en el plano de la *auctoritas* personal, en la que el poder de persuasión que acompaña al Jefe del Estado es sumamente relevante, pudiendo el Rey aconsejar y sugerir. Esta función se podría materializar, en

la práctica, ante determinadas actuaciones que se vayan a llevar a cabo por parte de los poderes públicos. El Jefe del Estado podría manifestar su parecer, siempre desde un punto de vista neutral que lo caracteriza.

- V. El hecho de ser categorizado como la más alta representación en las relaciones internacionales, con especial mención a las naciones de la comunidad histórica, no equivale a una extensión de la posición de Jefe del Estado a estas comunidades. Tampoco puede suponer una potestad en torno a la política exterior. Simplemente conlleva que, ante las distintas características o circunstancias que unen al Estado español con esos territorios, el Rey va a ejercer la representación del Estado por ser el símbolo con más capacidad para mostrar ese nexo de unión. En este sentido, España ha tenido un papel clave en la celebración de las conocidas Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, cuyo primer encuentro se produjo en 1991, y de las cuales se han llevado a cabo una por año hasta la actualidad. Lo mismo ocurre con los viajes de Estado, en los que puede observarse este papel regio, como sucedió en el realizado a Reino Unido entre el 11 y 14 de julio de 2017, en el que el actual Monarca pronunció unas palabras ante el Parlamento Británico reunido en sesión conjunta.
- VI. La inviolabilidad y la irresponsabilidad regias son dos prerrogativas que han estado presentes en las Constituciones históricas españolas de corte monárquico. Se trata de la máxima tutela que se le puede otorgar al Rey. Comprende todos sus actos, tanto públicos como privados, siendo inmune en todos los aspectos. Consideramos que esta protección es adecuada para el Jefe del Estado, siendo la posición del mismo la única que permite hacerla viable. En torno al estatus que en la configuración constitucional únicamente afecta al Rey, surge el planteamiento relativo a su extensión a la persona que ocupa el primer puesto en la

línea sucesoria. Esta posibilidad creemos que resulta coherente con la situación constitucional en la que se encuentra la persona heredera, aunque entendemos que, con la Constitución en la mano, estaría excluida, amparándose en exclusividad al Jefe del Estado. Lo dicho no obsta para que no existan otros mecanismos no previstos dentro de la *Lex Legum*, que permitan hacer responsable de las incorrectas actuaciones al Rey, como sucede, por ejemplo, con las presiones políticas y sociales, que podrían provocar una abdicación regia. En las Monarquías Europeas se prevén también las prerrogativas del Monarca, tal y como puede apreciarse, por ejemplo, en las Constituciones de Bélgica, de los Países Bajos, de Dinamarca, de Noruega, de Suecia, de Liechtenstein o de Luxemburgo.

- VII. Estrechamente vinculado con la inviolabilidad e irresponsabilidad se encuentra el refrendo. Esta figura, deviene imprescindible en una Monarquía Parlamentaria, ya que va a suponer el traslado de la responsabilidad de la persona refrendada, o lo que es lo mismo, del Rey, al refrendante, que será quien se sitúe en la Presidencia del Gobierno, un Ministro o la Presidencia del Congreso. Estaríamos, por lo tanto, ante un acto complejo constituido por una concurrencia de dos voluntades, en el cual, si bien es cierto que el Monarca, en muchas situaciones, no tendrá una voluntad decisoria, sí que la tendrá colaborativa de cumplir con sus deberes constitucionales. De esta manera, la mayoría de las funciones regias van a ser, en esencia, actos debidos del Rey, aunque ello no le debe restar importancia a su participación. El refrendo se mantiene igualmente con independencia de que el Gobierno esté en funciones. Esta situación no puede servir de fundamento para prescindir de esta figura tan íntima y necesariamente ligada a la institución monárquica actual.

VIII. Nos referimos ahora a las funciones específicas del Monarca, empezando por la sanción y promulgación de las leyes. En nuestras Constituciones históricas monárquicas ya se apreciaba estas tareas, aunque con un poder de veto en algunas de ellas, como se observa en la Constitución de 1837, 1845 o 1876. En la regulación constitucional actual nos encontramos ante un acto debido pleno, sin que exista ningún tipo de discrecionalidad por parte del Rey ni, en consonancia, una posibilidad de negarse a la sanción. No puede invocarse para oponerse a la misma el hecho de que la norma sea previsiblemente inconstitucional o se invoquen motivos de conciencia. En el primer supuesto será el Tribunal Constitucional a quien le corresponda la resolución acerca de la conformidad con la Norma Superior del ordenamiento jurídico o no. En el segundo, al ser el Rey irresponsable, no puede alegar razones de conciencia, puesto que ello implicaría asumir responsabilidad. En el artículo 91 CE esta función está referida de forma clara e indubitada a aquellas leyes que provienen de las Cortes Generales. Con relación a las leyes autonómicas no existe, a nivel constitucional, un reconocimiento específico, y en la práctica, no se sancionan. Aun así, consideramos que no sería inconstitucional una extensión de la sanción regia a las mismas, puesto que en el Título II de la Constitución, en su artículo 62.a, se refiere a la sanción y promulgación de las leyes en general, pudiendo ampararse esta sanción de las leyes autonómicas en esta previsión constitucional. Sea como fuere, estamos ante un acto personalísimo del Monarca que no es posible delegar salvo en tiempos de Regencia, en los cuales, la persona o personas que ocupen el cargo tendrán que sancionar en nombre del Rey. Las Constituciones monárquicas europeas también recogen esta función regia, por lo que el Constituyente de 1978 se ha situado en la misma línea. En la promulgación volvemos a estar ante un acto debido, pero en este supuesto sí que van a verse afectadas tanto las leyes estatales como las

autonómicas, aunque en estas últimas se hace por delegación “en nombre del Rey”, tal y como se dispone en todas las normas estatutarias, salvo en Estatuto de Autonomía del País Vasco que no lo ha previsto en su articulado. Nuevamente aquí seguimos la tradición de nuestro derecho histórico y lo previsto en el derecho comparado. Por su parte, la orden de publicación no aparece como función recogida en el Título II de la Constitución, aunque sí en el artículo 91 de esta Norma en torno a las leyes de las Cortes Generales, por lo que estamos ante un acto debido del Rey que únicamente afecta a las leyes estatales, puesto que no existe previsión que permita extenderla a las autonómicas.

- IX. En la convocatoria y disolución de las Cortes nos encontramos nuevamente con actos debidos del Rey que también podían verse en nuestro derecho constitucional histórico. Estas competencias regias no van a afectar a las reuniones de las Cámaras, sino únicamente a su convocatoria después de la celebración de las elecciones. Tras los comicios, la Constitución establece un plazo máximo de 25 días para la convocatoria del Congreso de los Diputados, plazo que también se aplica análogamente al Senado, a fin de conseguir una armonía en el mandato de los integrantes del Parlamento en su conjunto. Puede apreciarse en la fijación de este plazo una cierta discrecionalidad para la elección de la fecha, aunque con la limitación consistente en que deberá existir un acuerdo con el refrendante. En lo que respecta a la disolución, tanto la ordinaria como la extraordinaria van a ser efectuadas por el Rey, sabiendo que la función afecta únicamente a las Cortes Generales pero no a las asambleas autonómicas.
- X. También le corresponde al Monarca la convocatoria de elecciones, en el ámbito estatal careciendo de competencia para hacerlo en la esfera autonómica, así como la

convocatoria de referéndum, en la que el Rey va a actuar como sujeto convocante en todas las modalidades previstas constitucionalmente, sin que quepa posibilidad de negarse u oponerse, estando nuevamente ante un acto debido. El número de referéndums que han tenido lugar tras la celebración del de ratificación de la propia Constitución en 1978, no han sido demasiados. Así, en el plano autonómico es en donde se han celebrado en mayor número: los correspondientes al Estatuto de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, convocados entre 1979 y 1981, con las correspondientes convocatorias en el año 2006 y 2007 para avalar la reforma de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía respectivamente. Referéndum consultivo han tenido lugar en el año 1986 acerca de la OTAN, y en el año 2005 sobre la Constitución Europea. En lo que respecta al referéndum de reforma constitucional, este nunca se ha convocado, y es que a pesar de las dos modificaciones de la Carta Magna que se han producido en España, las mismas se llevaron a cabo mediante el procedimiento de reforma ordinario, lo cual implica que el referéndum es opcional, y ante la falta de solicitud por parte de los parlamentarios, no existió tal consulta acerca de la reforma constitucional.

- XI. En torno al Gobierno, le corresponde al Rey proponer al candidato a Presidente. En el nombramiento ordinario, el Monarca tiene una de sus funciones más notorias en virtud a las consultas regias. El Rey va a proponer a quien considere, sabiendo que en su posición de neutralidad y servicio al pueblo y Estado, debe orientar la elección a aquel candidato que tenga mayor posibilidad de superar la sesión de investidura. Precisamente por ello la elección del candidato puede ser deducible, aunque ante situaciones muy ajustadas resultantes de las elecciones, las rondas de consultas pueden llegar a ser cruciales para la determinación del candidato. Las consultas regias son un imperativo

constitucional, por lo que deben celebrarse de forma necesaria, llamando a los grupos políticos con representación parlamentaria, tanto del Congreso como del Senado, puesto que la Carta Magna no excluye a la Cámara Alta. Al contrario de lo que sucede en España, en Bélgica no es el Rey quien lleva a cabo la recopilación de información de la ronda de consultas, sino que se le encomienda a quien se ha denominado como “informador”. La libertad de elección del candidato propuesto no elimina la necesidad del refrendo por parte de la Presidencia del Congreso. La persona que ocupa este cargo y por lo tanto que va a refrendar la propuesta, debe comprobar la correcta actuación y cumplimiento con las disposiciones constitucionales. Ello quiere decir que no debe existir una interferencia en la elección que realice el Monarca, a excepción de que se produzca una clara vulneración de la neutralidad del Rey en atención a lo que se le haya comunicado en las rondas de consultas. Si bien es cierto que, en la práctica, la Presidencia del Congreso no está presente en estas últimas, nada impide que sí lo haga junto con el Rey. Únicamente a raíz de las elecciones celebradas en el año 2016 existió, en la posterior propuesta regia del candidato a Presidente del Gobierno, una imposibilidad de este de alcanzar los apoyos para ser investido y la consecuente repetición de elecciones. La correcta actuación regia no pudo remediar esta situación indeseable. En el nombramiento extraordinario, con motivo de una moción de censura, el Rey tiene un papel puramente automático, ya que en la propuesta de la moción debe figurar irremediabilmente un candidato alternativo que será nombrado sin más trámite por el Rey. En España se han presentado, hasta el día de hoy, tres mociones de censura, siendo la última del año 2017, pero sin que haya prosperado ninguna, por lo que el Monarca nunca ha nombrado a un Presidente a raíz de este mecanismo. También le compete al Monarca poner fin a las funciones del Presidente en todos los supuestos en los que



esto suceda, así como el nombramiento y la separación de los miembros del Gobierno, en donde no existirá discrecionalidad regia sobre la decisión, que le corresponderá al Presidente del Gobierno.

- XII. En lo que respecta a la expedición de los Decretos, la previsión está referida únicamente a los de carácter estatal, sin afectar a los del plano autonómico, siendo nuevamente un acto debido sin discrecionalidad regia. Junto con ello, se regulan también otras tareas del Monarca como la posibilidad de conferir empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones. En esta última atribución, el Monarca ha gozado tradicionalmente de destacable poder de decisión, estando limitado el papel regio en la actualidad. Han sido diversas las concesiones realizadas en el período constitucional vigente a relevantes personalidades el Ducado de Suárez a Adolfo Suárez; el Marquesado de Dalí de Púbol a Salvador Dalí i Domènech; el Marquesado de Iria Flavia a Camilo José Cela Trulock; o el Marquesado de la Ría de Rebadeo con Grandeza de España a Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo, por mencionar algunos ejemplos. Lo ocurrido en el año 2015, acerca de la revocación del título de duquesa de Palma a la Infanta Cristina, permite determinar que, si bien es cierto que el titular de la Corona otorga *a priori* un título de forma permanente, si se considera que hay un motivo que debe provocar su retirada, va a ser nuevamente el titular de la Corona el competente, siendo perfectamente aceptable desde el punto de vista constitucional tal decisión. También se prevé que el Rey ejerza el patronazgo de las Reales Academias. Así, nos encontramos con que esta última función está presente, entre otras, en la Real Academia Española, la Real Academia de la Historia, la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; la Real Academia Nacional de Medicina, la Real

Academia de Jurisprudencia y Legislación, y la Real Academia Nacional de Farmacia.

- XIII. El Rey debe ser informado de los asuntos de Estado, considerando que en estos se enmarcan aquellos temas relevantes de interés público estatal. Los sujetos de esta competencia van a ser aquellas personas a quienes les corresponda informar y también el propio Monarca, que es quien lo recibe. Esto hace factible que pudiera haber discrepancias entre ambas partes y que, si el Rey solicitase una información determinada, esta se le negara con base a que no es un tema que entre dentro de la previsión de la *Lex Superior* de ser informado. A día de hoy no se ha dado tal supuesto, pero si ocurriera, hay que determinar que, ante la falta de más concreción constitucional, si el Rey quiere ser informado de un asunto por considerarlo relevante, deberá atenderse a esta petición, pudiendo la información partir del Gobierno y otros órganos considerados oportunos.
- XIV. La presidencia de las sesiones del Consejo de Ministros es una facultad que se le encomienda al Monarca cuando se cumplan dos requisitos. Primero, que el Rey lo estime oportuno, y segundo, que el Presidente del Gobierno lo solicite. Se exige, en consecuencia, la concurrencia de estas dos voluntades, de tal manera que, si una de las dos faltara, no se llevaría a cabo la función encomendada. Aunque pudiera parecer una excepción, la realidad es que han sido diversas las ocasiones en las cuales el Monarca ha asistido al Consejo de Ministros. En más de una decena de sesiones han sido protagonizadas por Don Juan Carlos I, quien presidió al menos una en cada legislatura de su reinado, y por Don Felipe VI, quien lo hizo a los pocos días de acceder al trono en el año 2014.
- XV. Al Rey se le atribuye formalmente el mando supremo de las fuerzas armadas. La adjetivación de formal no ha sido

casualidad y es que esta previsión constitucional no puede equipararse con la dirección de la política de defensa, que no es competencia del Rey, ni tampoco puede implicar un mando efectivo de las Fuerzas Armadas. En la práctica, únicamente en una ocasión, dentro del período constitucional vigente, este mando supremo ostentado por el Monarca ha trascendido su papel simbólico, ejerciéndose de manera efectiva. Estamos hablando del conocido intento de golpe de Estado de 1981, cuando, ante la imposibilidad de actuación del resto de órganos con poderes efectivos, el Rey dio órdenes reales, lo cual debe entenderse en el marco de una situación excepcional ante la imposibilidad de seguir el cauce constitucional establecido. De esta manera, ejerció un poder de reserva que constitucionalmente no tiene atribuido como tal, pero que, dada la configuración del Rey en el ordenamiento jurídico, es posible admitir. En las Monarquías europeas, el tema relativo a esta competencia ha sido tratado desde diferentes ópticas. De esta forma, los Países Bajos son los que más se alejan de lo establecido en nuestra Norma Superior, ya que en este Estado se prevé expresamente el ejercicio del mando supremo de las Fuerzas Armadas por parte del Gobierno. En un sentido similar estaría Suecia, que alude a las fuerzas de defensa en relación con el Gobierno, quien tendrá que contar, en determinadas situaciones, con la autorización parlamentaria oportuna. Por otro lado, las previsiones belgas son las más próximas a nuestra configuración constitucional, ya que también se sitúa al Rey como mando supremo de las Fuerzas Armadas, mientras que en Noruega se habla del Comandante de las Fuerzas Armadas y en Dinamarca se habla del Rey en torno al empleo de la fuerza militar, pero haciéndose un claro hincapié en el consentimiento del *Folketing*.

- XVI. En el ejercicio del derecho de gracia, tampoco el Rey tiene discrecionalidad, siendo decisión del Gobierno, y ocupando el Rey únicamente el puesto formal de concesor, sin que sea

posible un control regio de lo dispuesto por el Gobierno, aunque destacando que en el supuesto de indultos generales, expresamente prohibidos por el Constituyente, el Rey no tendría que efectuar ninguna actividad, porque sencillamente no la tiene encomendada sino prohibida. Desde la entrada en vigor de la Constitución actual, el derecho de gracia de ha empleado en numerosas ocasiones, y es que en atención a las publicaciones del *Boletín Oficial del Estado*, se han aprobado más de 10.000 indultos durante los casi 40 años de vigencia constitucional. A lo largo de nuestro constitucionalismo ya se podía observar la participación regia en torno a los indultos. Esto también se aprecia en otros ordenamientos como por ejemplo en Dinamarca, en donde figura específicamente la amnistía junto con el indulto, o en Noruega, previéndose expresamente que la persona podrá optar por el perdón o por cumplir la pena.

- XVII. Junto con las funciones que se llevan a cabo en el plano nacional, existen otras de proyección internacional que también están presentes en la Jefatura del Estado española. En todas ellas el papel simbólico del Rey está presente de manera ostensible. En primer lugar nos encontramos con la acreditación de los embajadores y otros representantes diplomáticos. El Rey recibirá las Cartas Credenciales o las firmará, según sea el supuesto. Este tipo de actos se llevan a cabo varias veces al año, sin existir una periodicidad fijada de antemano. La segunda previsión es la de obligarse mediante Tratados Internacionales, en la que el Monarca carece de todo poder decisorio. Finalmente, dentro de las competencias internacionales, tendríamos la declaración de guerra y paz, en las cuales la discrecionalidad vuelve a brillar por su ausencia, y el simbolismo está claramente presente. La Carta de las Naciones Unidas entraría en conflicto con esta previsión constitucional, lo cual debería ser solucionado, siendo incluso recomendable que, en una

futura revisión constitucional, sea suprimida dicha atribución real. Sea como fuere, y con todo lo dicho, no puede considerarse que el Rey tenga asignada parte de la política exterior, sino que, como símbolo del Estado, se encarga de formalizar los actos más representativos del mismo a nivel internacional.

XVIII. Acompañando a estas funciones específicas, no podemos dejar de mencionar aquellas potestades que se encuadran en la esfera más personal, que serían las relativas a la Casa del Rey. En este sentido se establece la máxima libertad decisoria con relación a la distribución del presupuesto destinado para el sostenimiento de la Casa y de la Familia Real, y también para el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares. En ambos supuestos se considera que la voluntad regia goza de libertad, y a pesar de que específicamente solo la segunda potestad ha sido efectivamente excluida del refrendo, la utilización de la palabra “libremente” que realiza el Constituyente para referirse a cómo actúa el Monarca en estas situaciones, se ha considerado suficiente. Ante la importancia que proyecta la Casa del Rey, como administración medial para que la Jefatura del Estado pueda desempeñar su labor constitucionalmente prevista de forma correcta, debemos considerar que es deseable y acertado que las decisiones relativas a esta institución sean sometidas a refrendo, a pesar de estar excluidas del mismo. De esta manera existiría una mayor garantía de actuación regia. Por lo que respecta a la cantidad presupuestaria, la misma debe existir necesariamente, siendo un monto suficiente para permitir el cumplimiento de las encomiendas constitucionales. Debemos añadir aquí que la Corona ha mostrado un compromiso sumamente destacable respecto de la transparencia tan demandada por la ciudadanía en nuestros días. En este sentido la propia Jefatura del Estado solicitó ser incluida en la normativa de transparencia que se

materializó en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En esta norma, la Casa del Rey figura en el artículo 2, dentro del ámbito subjetivo. En el año 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno elaboraba un *ranking* donde la Casa del Rey figuraba en el puesto 4 de las Instituciones más transparentes, con una puntuación de 9,42 sobre 10 y estando únicamente por encima el Banco de España, con un 9,43, el Consejo General del Poder Judicial con un 9,70, y el Tribunal Constitucional con un 9,87.

- XIX. Fuera del Título II también se pueden encontrar diferentes competencias atribuidas al Rey como son los nombramientos de miembros de órganos relevantes como los del Consejo General del Poder Judicial, los Magistrados del Tribunal Constitucional, el Fiscal General del Estado, el Presidente del Tribunal Supremo, o los Presidentes de las Comunidades Autónomas, todos ellos coherentemente atribuidos al Jefe del Estado dada su posición de órgano neutral y máxima institución estatal. Al mismo tiempo, no podemos olvidarnos de que la administración de Justicia se lleva a cabo en nombre del Rey, afectando esta previsión no únicamente al Poder Judicial de forma estricta, sino también al Tribunal Constitucional, aun sin formar parte de este último. Dicho esto, y como resulta evidente, el Monarca no va a poseer ningún tipo de papel ni actuación en este tema.
- XX. En función a como se produce el cambio de titular de la Corona, podemos encontrarnos con la Monarquía hereditaria o con la electiva. En España, es la primera la que aparece recogida en el Texto Constitucional. En él se recogen unas reglas que permiten determinar quién va a ser la persona heredera. La Constitución de 1978, regulando la Monarquía de tipo hereditario, sigue la tradición en nuestro constitucionalismo histórico, y se sitúa en la línea de las Monarquías europeas existentes. Actualmente, dentro del

continente europeo, únicamente la Ciudad del Vaticano es considerada como una Monarquía electiva.

- XXI. Las normas sucesorias que se han establecido en la Carta Magna de 1978 no resultan novedosas en nuestro constitucionalismo actual, estando presentes en las Constituciones españolas monárquicas precedentes. Dentro de las reglas fijadas por el Constituyente se sigue el orden regular de primogenitura y representación, con una preferencia de la línea anterior, dentro de la misma línea por el grado más próximo, en el mismo grado por el hombre, y en el mismo sexo por aquella persona de mayor edad. Como resulta evidente no se encuentra ningún requisito en relación al nacimiento del heredero en el marco de un matrimonio, y ello permite afirmar la inexistencia de una obligación de contraer matrimonio, aunque aquellas previsiones para el o la cónyuge únicamente podrán ser ejercidas si la unión matrimonial existe. En el supuesto de celebrarse el matrimonio, si este contase con la oposición del Rey y de las Cortes Generales, se produciría una exclusión de la sucesión para la persona heredera y sus descendientes, sabiendo que dicha oposición debe producirse de forma previa al mismo. Esto encuentra una excepción en la falta de conocimiento de la celebración del enlace, lo cual provocaría la posibilidad de una oposición con posterioridad, siendo necesario en ambos supuestos una concurrencia de ambas negativas. Un asunto más polémico que sí aparece en la propia *Norma Normarum*, es la previsión de la preferencia por el sexo masculino en perjuicio del femenino. Lo que tenemos aquí es lo que se puede denominar como ley sálica mínima, sin que sea posible equipararla a la ley sálica *stricto sensu*, ya que esta tiene como objetivo impedir que una mujer pueda reinar, mientras que la vigente en España dificulta esta posibilidad pero no la prohíbe. Si atendemos a la teoría que consiste en considerar que es el propio Texto Constitucional el que puede incluir sus propias excepciones, debemos



afirmar que la preferencia a la que acabamos de referirnos simplemente sería una excepción a la regla general de igualdad contenida en el artículo 14 de la Constitución. Ahora bien, ello no es óbice para plantear una crítica hacia la misma, al considerar inadmisibles que a día de hoy persista esta regulación, y siendo deseable que se produzca una equiparación entre ambos sexos en una próxima reforma constitucional, para que en un futuro no haya riesgos de una discriminación por este motivo. Precisamente este cambio constitucional es el que se ha estado produciendo paulatinamente en las distintas normas reguladoras de las Monarquías europeas, lo cual no hace otra cosa que corroborar lo arcaico de la preferencia contenida en nuestra Constitución. En este sentido, nos encontramos con las previsiones de Bélgica, los Países Bajos, Noruega, Suecia, Dinamarca o Luxemburgo, siendo asimismo destacable el supuesto de Reino Unido, que no hace mucho se ha unido a la estela marcada por los anteriores. De acuerdo con las reglas constitucionalmente previstas en España para la elección de la persona heredera, nos encontramos con un heredero por nacimiento. Sin embargo, es posible que exista un heredero por llamamiento de las Cortes Generales si se extinguen todas las líneas llamadas en Derecho, con el subjetivo límite de que la elección debe atender lo mejor posible a los intereses de España.

- XXII. El único mandato al legislador contenido en el Título II de la Constitución de 1978 es aquel consistente en que por Ley Orgánica se resuelvan tanto las dudas como las renunciaciones y abdicaciones que se produzcan. Nos encontramos ante tres supuestos diferentes. Lo relativo a las dudas no plantea problema. En lo que respecta a las renunciaciones y abdicaciones, debemos hacer una distinción relevante. La diferencia entre ambas reside en que mientras la abdicación lleva implícita en sí misma una renuncia y afecta al titular de la Corona, la renuncia, sin embargo, sería propia de aquellos que forman

parte de la línea sucesoria pero no son titulares. Hasta fechas relativamente recientes, existía la incertidumbre acerca de la necesidad de una ley general o una especial para el caso concreto en torno a las renunciaciones y abdicaciones. Esta última es la solución más acorde con la literalidad del Texto Constitucional, y ha sido la que finalmente ha triunfado en la abdicación del Rey Juan Carlos I en el año 2014. Debemos aclarar que, el hecho de que se requiera de una ley casuística, no va a restarle importancia al carácter voluntario que acompaña a la decisión regia de abdicar. Lo mismo ocurre con el refrendo, el cual resulta necesario, pero no es un mecanismo que se emplee para cuestionar la decisión como tal. Así, la única razón realmente adecuada para negar la abdicación o la renuncia ha de ser el interés para el Estado, o lo que es lo mismo, una inidoneidad del momento para llevarlo a cabo. Con todo, hay que tener presente que la decisión de renunciar o abdicar va a ser irrevocable. La abdicación del Rey Juan Carlos en España no fue un suceso aislado, ni extraño en las Monarquías europeas, ya que previamente tuvieron lugar, en el año 2013, las de los Países Bajos y Bélgica, sabiendo que a su vez se prevé la puesta en práctica de esta figura en la Monarquía japonesa a lo largo del año 2018.

- XXIII. Fruto de la abdicación mencionada, se produjo también el aforamiento de los Reyes eméritos, lo cual hemos de tachar de excesivo. Creemos que el aforamiento debería haberse limitado a la actual Reina consorte y a sus hijas, es decir, a aquellas personas que tienen el papel más activo y primario en el marco de la actividad de la Corona. Debemos destacar que, el aforamiento de la persona que ocupa el primer puesto en la línea sucesoria, lo hacemos en defecto de la propuesta que hemos realizado en su momento de extender a la misma la inviolabilidad e irresponsabilidad que acompaña al Monarca.

XXIV. La figura de la Regencia implica que una persona que no es el titular de la Corona, realizará las funciones que le corresponden a este, debido a su minoría de edad o inhabilitación. En el primer supuesto tomamos como punto de referencia los 18 años, que es la edad constitucionalmente fijada para alcanzar la mayoría de edad. En este punto debemos advertir que, si se tratara de un concebido no nacido, de acuerdo con las reglas contenidas en la legislación civil, según las cuales el concebido no nacido se tendrá por nacido para todos los efectos que le sean favorable, debería procederse a realizar una ficción jurídica y, por lo tanto, acudir a la institución de la Regencia. La aplicación de la institución de la Regencia a un no nacido que pueda ser llamado al trono sí se ha previsto de forma expresa en otros ordenamientos como en los Países Bajos, teniendo sentido su incorporación al ordenamiento español. Más discutible es el tema de la inhabilitación, ya que la Constitución de 1978 no especifica las causas que la originan. Ante este silencio, se deben tomar como referencia las causas civiles, sin que formen un elenco cerrado, pero sabiendo que queda excluida la inhabilitación por causas políticas. Se puede afirmar que no va a existir ningún mecanismo jurídico idóneo al que se pueda recurrir en el supuesto de una negativa regia de cumplir con sus funciones. Por ello, salvo que la negativa coincidiera con alguna causa de inhabilitación, la única solución ante la inactividad regia sería una presión parlamentaria y social que, de no atenderse, llevaría aparejada una difícil situación de supervivencia para la Monarquía. En cualquier caso, la causa deberá ser apreciada por las Cortes Generales, siendo una competencia no legislativa de las mismas, y por lo tanto tratándose el tema en sesión conjunta presidida por la Presidencia del Congreso. A falta de un Reglamento de las Cortes Generales que regule estas reuniones, ha de entenderse que, para la celebración de esta sesión conjunta, se requiere la mayoría de los miembros de cada una de las

Asambleas como *quorum* mínimo. La decisión se tomará por mayoría simple ante la inexistencia de una previsión diferente, aunque por la importancia del tema no extrañaría la exigencia de una mayoría cualificada. La Regencia por minoría de edad va a ser ocupada por el padre o madre del Rey, o en defecto de ellos, por la persona a quien le corresponda heredar. En la Regencia por inhabilitación, primero se acude a la persona heredera y, en su defecto, al padre o madre del Rey. Existe, por lo dicho, una Regencia unipersonal. Sin embargo, si no se pudieran seguir estos criterios, serán las Cortes Generales las que procedan al nombramiento de una, tres o cinco personas que consideren adecuadas para el desempeño de la Regencia. Esta posibilidad de Regencia pluripersonal no existe en todos los países. Por ejemplo en Bélgica solo es posible la de tipo unipersonal. Con todo, en nuestro ordenamiento, para ser Regente se exigen dos requisitos: la nacionalidad Española y la mayoría de edad. A esto entendemos que debe añadirse una exclusión del Monarca abdicante para ejercer la Regencia, ya que si esto fuera así existiría una situación absurda en el marco constitucional. La figura de la Regencia también ha estado presente en nuestro derecho histórico constitucional, siendo una de las más conocidas la de María Cristina en el año 1833.

- XXV. La tutela del Rey va a entrar en juego únicamente durante su minoría de edad, ya que la Constitución no hace mención a su incapacidad cuando regula esta figura. En consecuencia, cuando nos encontremos ante un Rey incapaz, se acudirá a la Regencia para los asuntos vinculados a la posición como Jefe del Estado, mientras que para los personales se regirá exclusivamente por el derecho privado. La tutela del Rey menor de edad va a ser unipersonal, sin que sea factible una tutela compartida como si es posible en la Regencia. La Constitución prevé la posibilidad de designación testamentaria del tutor por parte del Rey difunto, siempre

que cumpla los requisitos de ser mayor de edad y español de nacimiento. En su defecto se acudirá al padre o madre superviviente mientras permanezca en estado de viudedad. En ausencia de ello, será elegido por las Cortes Generales sin que, salvo en el padre, madre o ascendiente directo, puedan ser acumulados el cargo de tutor y Regente. La tutela va a tener una naturaleza jurídica público-privada, ya que si bien es cierto que estamos ante una institución que, *a priori*, sería privada, el interés estatal que rodea a la Jefatura del Estado, hace que adquiera otro matiz, siendo, por lo tanto, un requisito necesario el refrendo del nombramiento del tutor por parte del Rey.

XXVI. Finalmente hay que abordar el juramento regio. La Constitución Española hace alusión al juramento del Rey cuando sea proclamado ante las Cortes Generales, es decir, en el momento en el que comience su reinado, a pesar de que la condición de Rey la va a tener previamente al juramento, pero siendo este necesario para poder desempeñar sus funciones plenamente. También se establece el juramento de la persona heredera cuando alcance la mayoría de edad y del Regente cuando se haga cargo de sus funciones. El contenido del juramento se centra en el desempeño fiel de las funciones, guardar y hacer guardar la constitución y las leyes, y el respeto de los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas. En el juramento del Príncipe o Princesa de Asturias y del Regente, además de lo contenido en el juramento del Rey, se añade la fidelidad a este. En todos los juramentos previstos es factible prometer en lugar de jurar, ya que, a pesar de que la Constitución únicamente habla de juramento y no de promesa, la naturaleza aconfesional del Estado, hace que la promesa produzca idénticos efectos. Desde la aprobación de la Constitución Española vigente, únicamente el Rey actual, Don Felipe VI, pronunció el juramento regio al acceder al trono en el año 2014, con un

previo juramento como Príncipe de Asturias en 1986, al alcanzar la mayoría de edad. Su padre, Don Juan Carlos, primer Monarca del nuevo período constitucional, no llegó a jurar la *Lex Superior* de 1978. Esto se justifica, primero, porque ya era Rey y no empezaba su reinado, y la Constitución prevé este requisito para los que acceden al trono. Segundo, porque era absolutamente claro su compromiso con el nuevo sistema constitucional, y es que la actuación de Don Juan Carlos fue determinante para que la Transición española culminara con éxito, pudiendo dejar atrás la época dictatorial y abrazar el nuevo régimen constituido en un Estado social y democrático de Derecho. Sin embargo, tampoco hubiera planteado problema el realizar un juramento una vez ratificada la Constitución. Nuevamente en este punto nos encontramos con un resquicio de derecho histórico que también está presente en las Monarquías europeas.







# **BIBLIOGRAFÍA**





- Abellán Matesanz, Isabel María, “Sinopsis del artículo 59”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, 2003, Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=59&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Abellán Matesanz, Isabel María y Molina, Luis, “Sinopsis del artículo 57”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, 2011. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=57&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Aguado Renedo, César, *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, Civitas, Madrid, 2001.
- Aguilar Gavilán, Enrique, “Las abdicaciones regias en el siglo XIX”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Nº 47, 2014.
- Aguilera Barchet, Bruno, “Consideraciones sobre la pervivencia jurídica del matrimonio morganático y sus repercusiones en la sucesión al trono español (o Sartorius sí, Sartorius no)”, *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)*, Nº 10, 1992.
- Alcón Yustad, María Fuencisla, “La configuración constitucional del Gobierno. La figura del Presidente”, en Álvarez Vélez, María Isabel (coord.), *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2004.
- Alli Turrillas, Juan Cruz, “La potestad regia de mando sobre las fuerzas Armadas”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- Alonso de Antonio, Ángel Luis; Moret, Vicente y Miranda, Luis Manuel, “Sinopsis del artículo 99”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=99&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Alonso de Antonio, Luis; Moret, Vicente y Miranda, Luis Manuel, “Sinopsis del artículo 101”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017. Disponible en: <http://www.congreso.es/cons>

ti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=101&tipo=2. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

Alonso de Antonio, Ángel Luis y Alonso de Antonio, José Antonio, *Derecho Constitucional Español*, Editorial Universitas, Madrid, 1998.

Alonso de Antonio, Ángel Luis, “El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1978”, en VV.AA., *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución Vol. II*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1988.

Alonso Martín, María Luz, “El consentimiento para el matrimonio de los miembros de la Familia Real (Sobre la vigencia de la Pragmática de Carlos III de 1776)”, *Cuadernos de Historia del Derecho*, N° 4, 1997.

Alvarado Planas, Javier, “La Corona como Símbolo”, en Torres del Moral, Antonio y Gómez Sánchez, Yolanda (Coords.), *Estudios sobre la Monarquía*, Universidad Nacional a Distancia, Madrid, 1995.

Álvarez, Eduardo, “Un discurso valiente y muy arriesgado”, *El Mundo*, 3 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2017/10/03/59d3e9c1e2704e79048b45fc.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

Álvarez Conde, Enrique y Tur Ausina, Rosario, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2013.

Álvarez Conde, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2000.

Álvarez de Miranda, Fernando, “Legitimidad histórica, legitimidad dinástica, legitimidad democrática”, en Balado Ruíz-Gallegos, Manuel y García Regueiro, José Antonio (Coords.), *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*, Bosch, Barcelona, 2003.

Álvarez Vélez, María Isabel y Alcón Yustas, Fuencisla, “Aportación al debate sobre el futuro de la Monarquía Parlamentaria”, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N° 14, 2006.

Alzaga Villaamil, Óscar; Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio; Reviriego Picón, Fernando; Salvador Martínez, María y Alguacil González-Aurioles, Jorge, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978 II*,

- Derechos Fundamentales y Órganos del Estado*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2017.
- Alzaga Villaamil, Óscar, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978 Vol. I*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996.
- Alzaga Villaamil, Óscar, *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Ediciones del Foro, Madrid, 1979.
- Aparicio Pérez, Miguel Ángel, *Temas de Derecho Constitucional*, Cedecs, Barcelona, 1998.
- Aragón Reyes, Manuel, “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 109, 2017.
- Aragón Reyes, Manuel, “Un nuevo Rey en nuestra Monarquía Parlamentaria”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Nº 47, 2014.
- Aragón Reyes, Manuel, “La Monarquía en la Constitución Española”, en VV.AA., *La Monarquía Española y la Monarquía Japonesa*, Instituto Internacional de Ciencias Políticas, Madrid, 2014.
- Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
- Aragón Reyes, Manuel, “El papel del Rey en la Monarquía parlamentaria”, VV.AA., *Jornadas sobre Monarquía Parlamentaria y Constitución*, Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico-Universidad Nacional a Distancia, Zaragoza, 2004.
- Aragón Reyes, Manuel, “La Ley Autonómica”, *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, Nº 6, 2002.
- Aragón Reyes, Manuel, “El Rey y el poder legislativo”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- Aragón Reyes, Manuel, “Monarquía Parlamentaria y sanción de las leyes”, en Martín-Retortillo, Sebastián (coord.), *Estudios sobre la Constitución*

*Española, homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.

Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y Democracia*. Madrid, Tecnos, 1990.

Aragón Reyes, Manuel, *Dos estudios sobre la Monarquía Parlamentaria en la Constitución Española*, Civitas, Madrid, 1990.

Aragón Reyes, Manuel, “La Monarquía Parlamentaria”, en Predieri, Alberto y García de Enterría, Eduardo (coords.), *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1981.

Ariño Ortiz, Gaspar, “Sucesión en la Corona y la Jefatura del Estado”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N° 47, 2014.

Ariño Ortiz, Gaspar, *La corona, reflexiones en voz baja*, Iustel, Madrid, 2013.

Arranza Pumar Gregorio, “Monarquía Parlamentaria y Estado autonómico; las funciones del Rey en relación con las Comunidades Autónomas”, en VV.AA., *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución Vol. II*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988.

Astarloa Villena, Francisco, “Artículo 62 (apartados a-e)-Atribuciones del Rey”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo V*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997.

Bahillo Marcos, María Eugenia y Pérez Bravo, María del Carmen, *Gestión de la documentación jurídica y empresarial*, Ediciones Parafinto, Madrid, 2014.

Bar Cendón, Antonio, “Artículo 99”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas Tomo VIII*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985.

Bar Cendón, Antonio, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

Bar Cendón, Antonio, “La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español según la Constitución española de 1978”, en Ramírez,

- Manuel (Ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979.
- Barcelona Llop, Javier, “La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal”, *Revista de Administración Pública*, N° 110, 1986.
- Barthélémy, Joseph y Duez, Paul, *Éléments de Droit Constitutionnel*, Sirey, París, 1914.
- Bassols Coma, Martín, “Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa del Rey y Patrimonio Nacional”, en Lucas Verdú, Pablo (coord.), *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1983.
- Belda Pérez-Pedrero, Enrique, “La evaluación y el control de los actos del Rey como presupuesto para mejorar la racionalización democrática de la Corona”, *Revista Catalana de dret públic*, N° 51, 2015.
- Belda Pérez-Pedrero, Enrique, “Artículo 62”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel Rodríguez (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008.
- Belda Pérez-Pedrero, Enrique, *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*, Publicaciones del Senado, Madrid, 2003.
- Belda Pérez-Pedrero, Enrique, “La Casa de Su Majestad el Rey”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- Bermejo Cabrero, José Luis, *Máximas, principios y símbolos políticos*, Madrid, 1986.
- Bernal Moreno, Jorge Kristian, “El refrendo ministerial en el sistema constitucional mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, N° 246, 2006.



- Biglino Campos, Paloma, “La inviolabilidad de la persona del rey y el refrendo de sus actos”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- Biglino Campos, Paloma, *La publicación de la ley*, Tecnos, Madrid, 1993.
- Blanco Valdés, Roberto, “El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 109, 2017.
- Blanco Valdés, Roberto, “Monarquía ¿para qué?”, *Claves de Razón Práctica*, Nº 233, 2014.
- Blanco Valdés, Roberto, “A propósito de la Monarquía Parlamentaria”, *Abogados: Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, Nº 47, 2007.
- Blanco Valdés, Roberto, *La Constitución de 1978*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- Blanco Valdés, Roberto Luis, *La ordenación constitucional de la defensa*, Tecnos, Madrid, 1988.
- Blázquez Vilaplana, Belén, “El papel de España en las Cumbres iberoamericanas”, *Espiral*, Nº 29, 2004.
- Bogdanor, Vernon, *The monarchy and the Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Buqueras y Bach, Ignacio, *Más sociedad, menos y mejor Estado: pasado, presente y futuro de la sociedad civil*, Editorial Complutense, Madrid, 2002.
- Burgos Pavón, Fernando y Honrado Durante, Emilio, *Temas de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Financieros, Madrid, 1992.
- Cáceres Grosa, Gonzalo, *El refrendo ministerial*, Tipografía de Archivos Olózaga, Madrid, 1934.
- Calvo Poyato, José, “Historia azul: La ley sálica: De Felipe V a... ¿Felipe VI?”, *Clío: Revista de historia*, Nº 28, 2004.

- Cando Somoano, María José, *El Rey como símbolo de unidad y permanencia del Estado en la Constitución Española de 1978*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2004.
- Cando Somoano, María José, “La posición de la Corona en el modelo jurídico anglosajón”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 109, 2000.
- Carrillo, Manuel, “Debatiendo: la sucesión a la Corona”, *Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº 7, 2015.
- Casado Burbano, Pablo, “Las fuerzas Armadas en la nueva Constitución Española”, *Revista Española de Derecho Militar*, Nº 36, 1978.
- Cavero Lataillade, Iñigo, “Acieros del Constituyente español de 1978 después de dos décadas de Monarquía Parlamentaria”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº 2, 1999.
- Cazorla Pérez, José; Ruiz-Rico, Juan José y Bonachela Mesas, Manuel, *Derechos, Instituciones y poderes en la Constitución de 1978*, Los Autores, Granada, 1983.
- Cobo del Rosal, Manuel y Vives Antón, Tomás Salvador, *Derecho Penal Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia 1984.
- Cobos, Francisco, “Democracia y Monarquía”, *Temas para el debate*, Nº 117-118, 2004.
- Colomer Viadel, Antonio, “El origen de la Monarquía Parlamentaria en España y el anteproyecto constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 3, 1978.
- Consejo de Estado, *Recopilación de doctrina legal*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1981.
- Cotino Hueso, Lorenzo, *El modelo constitucional de fuerzas armadas*, Universidad de la Rioja, Logroño, 2007.
- Cotino Hueso, Lorenzo, “A vueltas sobre el binomio Rey y Fuerzas Armadas tras la guerra de Irak y la nueva legislación de defensa”, en Gómez Sánchez, Yolanda (coord.), *XXV años de Monarquía Parlamentaria*, Sanz y Torres, Madrid, 2006.

- Cruz Villalón, Pedro, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984.
- De Alcorta y Echevarría, José Ignacio, “La Monarquía. España y Europa hoy”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, N° 54, 1977.
- De Azcárate, Gumersindo, *El self-government y la Monarquía doctrinaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.
- De Carreras Serra, Francesc, “La administración de Justicia en nombre del Rey”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- De Erice Y O'shea, José Sebastián, *Derecho Diplomático*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954.
- De Esteban, Jorge, “La necesaria Ley de la Corona”, *El Mundo*, 2014. Disponible en: <http://www.elmundo.es/especiales/espana/el-rey/ley-corona.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Español III*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1994.
- De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de Derecho Constitucional Español I*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1992.
- De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *El régimen constitucional español*, Labor Universitaria, Barcelona, 1982.
- De Esteban, Jorge y López Guerra, Luis, *El régimen constitucional español Vol. 2*, Labor Universitaria, Barcelona, 1983.
- De Mariana, Juan, *Dignidad real y educación del Rey*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- De Otto, Ignacio, “El mando supremo de las fuerzas armadas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 23, 1988.

- De Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional: Sistemas de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987.
- De Urbina, José Antonio, *Cartas Credenciales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1989.
- De Vergottini, Giuseppe, *Derecho Constitucional comparado*, Espasa Calpe, Madrid, 1983.
- Del Moral García, Antonio, “Jueces y objeción de conciencia”, en VV.AA., *Curso de verano derecho y conciencia*, Universidad de Cantabria, Cantabria, 2009.
- Delgado Ramos, David, “Breves notas sobre una cuestión controvertida: ¿es posible acortar los plazos para la investidura del candidato a Presidente del Gobierno?”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº 26, 2012.
- Díez-Picazo, Luis María, “El régimen jurídico de la Casa del Rey”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 6, 1982, pp. 115-140.
- Díaz Revorio, Francisco Javier, “La Monarquía Parlamentaria, entre la historia y la Constitución”, *Pensamiento Constitucional*, Nº 20, 2015.
- Dorrego de Carlos, Alberto, “Artículo 88: iniciativa legislativa gubernamental”, Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo VIII*, Editoriales de Derecho Reunidas, 1997.
- Efe, “Texto íntegro del discurso del Rey a la nación sobre la situación en Cataluña”, *Agencia EFE*, 3 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/portada/texto-integro-del-discurso-rey-a-la-nacion-sobre-situacion-en-cataluna/10010-3398111>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Elvira Perales, Ascensión, “The monarchy in Spain”, *Indret*, Nº 1, 2010.
- Entrena Cuesta, Ramón, “Comentario al artículo 57”, en Garrido Falla, Fernando (coord.) *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985.

- Entrena Cuesta, Ramón, “Comentario al artículo 56”, en Garrido Falla, Fernando (coord.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985.
- Español Bouche, Luis, *Nuevos y viejos problemas en la sucesión de la Corona española*, Hidalguía, Madrid, 1999.
- Espigado Guedes, Diego, “Derecho, democracia y justicia”, *Revista Online de Estudiantes de Derecho*, N° 1, 2002.
- Espín Templado, Eduardo, *El régimen constitucional español*, Labor Universitaria, Barcelona, 1980.
- Espinosa, Javier, “Japón prepara la abdicación de su emperador para el inicio de 2019”, *El Mundo*, 11 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/01/11/5875ae87468aebfb5c8b4613.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Fernández Campo, Sabino, “El Rey en el Golpe de Estado del 23 F”, en Torres del Moral, Antonio (dir.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001.
- Fernández-Fontecha, Manuel, “Las consultas del Rey y la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno”, *El Derecho*, 1 de febrero de 2016. Disponible en: [http://www.elderecho.com/tribuna/www-elderecho-com/consultas-Rey-candidato-presidencia-Gobierno\\_11\\_913555001.html](http://www.elderecho.com/tribuna/www-elderecho-com/consultas-Rey-candidato-presidencia-Gobierno_11_913555001.html). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Fernández-Fontecha, Manuel, “Artículo 64” en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008.
- Fernández-Fontecha, Manuel, “Artículo 59”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008.
- Fernández-Fontecha, Manuel, “De nuevo sobre la posición constitucional del Rey”, *Revista de las Cortes Generales*, N° 36, 1995.
- Fernández-Fontecha, Manuel y Pérez de Armiñán, Alfredo, *La Monarquía y la Constitución*, Civitas, Madrid, 1987.

- Fernández Frida, Joaquín, *Conflictos internacionales del siglo XIX*, La Académica, Barcelona, 1901.
- Fernández-Miranda Alonso, Faustino, “La Constitución Española de 1978. Derechos Fundamentales”, en VV.AA., *Sistema Político Español*, Universidad Nacional a Distancia, Madrid, 2014.
- Fernández-Miranda Campoamor, Carmen, “La irresponsabilidad del Rey: evolución histórica y regulación actual”, *Revista de Derecho Político*, N° 44, 1998.
- Fernández Rodríguez, José Julio, *La inconstitucionalidad por omisión*, Civitas, Madrid, 1998.
- Fernández Segado, Francisco, “La posición constitucional de las Fuerzas Armadas en España. Reflexiones en torno al artículo 8 de la Constitución de 1978”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, N° 49, 1995.
- Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992.
- Fernández-Palacios, Miguel, *Rey, Constitución y política exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- Ferrando Badia, Juan, “La Monarquía Parlamentaria actual española”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 13, 1980.
- Fondevila Antolín, Jorge, “Adquisición de la relación de servicio”, en VV.AA., *Manual para la selección de empleados públicos*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2012.
- Forsyth, Michael, “Lecciones del referéndum de independencia en Escocia”, *Política Exterior*, N° 162, Vol. 28, 2014.
- Fliquete Lliso, Enrique, “¿Un instrumento para la realización de la justicia?”, *Persona y Derecho*, N° 76, 2017.
- Fliquete Lliso, Enrique, *El indulto, un enfoque jurídico constitucional*, Universidad Miguel Hernández de Elche, Alicante, 2015.



- Francisco Pacheco, Joaquín, *Lecciones de Derecho Político Constitucional*, Imprenta y librería de D. Ignacio Boix, Madrid, 1845.
- Freixes Sanjuán, Teresa, “La Jefatura del Estado monárquica”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 73, 1991.
- García, Ana, “Los constitucionalistas coinciden: Rajoy está obligado a presentarse a una investidura”, *El Español*, 29 de julio de 2016. Disponible en: [https://www.elspanol.com/espana/20160729/143736072\\_0.html](https://www.elspanol.com/espana/20160729/143736072_0.html). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- García Canales, Mariano, “el refrendo de los actos del Rey”, en VV.AA., *Enciclopedia jurídica básica*, Civitas, Madrid, 1995.
- García Canales, Mariano, *La Monarquía parlamentaria española*, Civitas, Madrid, 1991.
- García Canales, Mariano, “El refrendo en las monarquías”, *Revista de estudios políticos*, Nº 212, 1977.
- García de Enterría, Eduardo, “Prólogo”, en López Ramón, Fernando, *Carectización jurídica de las fuerzas armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- García Cuadrado, Antonio, *El ordenamiento Constitucional: Un enfoque histórico y formal de la teoría de la constitución y de las fuentes del Derecho*, Editorial Club Universitario, Alicante, 2002.
- García Fernández, Javier, “El Parlamento y la guerra. La posición de las Cortes Generales ante las misiones militares en el exterior”, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº 8, 2003.
- García López, Eloy, “El Rey neutral”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 34, 2014.
- García Mahamut, Rosario, *El indulto: un análisis jurídico-constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2004.
- García Martínez, María Asunción, “Debatiendo: La sucesión a la Corona”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº 8, 2015.



- García-Mercadal y García-Loygorri, Fernando, *Los Títulos de la Casa Real: Algunas precisiones jurídico-Dinásticas*, Real Academia matritense de heráldica y genealogía, Madrid, 1998.
- García Mercadal y García Loygorri, Fernando “La tutela regia”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Nº 1, 1985.
- García Pelayo, Manuel, *Mitos y símbolos políticos*, Taurus, Madrid, 1964.
- García Soriano, María Vicenta, “Reyes y Parlamentos: sanción y promulgación de las leyes”, en Rollnert Liern, Göran (dir.), *Las Monarquías europeas en el siglo XXI*, Sanz y Torres, Madrid, 2007.
- García Torres, Jesús, “Artículo 57”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008.
- García Torres, Jesús, “Sucesión en la Corona”, en VV.AA., *Enciclopedia jurídica básica*, Civitas, Madrid, 1995.
- García Torres, Jesús y Requejo Pagés, Juan Luis, “Sucesión a la Corona”, en Aragón Reyes, Manuel (coord.) *Temas básicos de derecho constitucional T. II*, Civitas, Madrid, 2001.
- Garrido Manyol, Vicente, “Le legislatura y su terminación anticipada”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Nº 24, 2010.
- Garrorena Marales, Ángel, “Investidura”, en González, Juan José, *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984.
- Gimbernat Ordeig, Enrique, “Conferencia: Los aspectos penales en el Proyecto en Debate sobre la Constitución: La Constitución no debería declarar la irresponsabilidad del Rey”, *El País*, 18 de febrero de 1978. Disponible en: [http://elpais.com/diario/1978/02/18/espana/256604409\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1978/02/18/espana/256604409_850215.html). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Gómez-Degano, José Luis, “La Corona en la Constitución Española de 1978”, en VV.AA. *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988.

- Gómez Rivas, José Vicente, *Administraciones Mediales*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, Disponible en: [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/admon\\_mediales.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/admon_mediales.pdf). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Gómez Sánchez, Yolanda, “Funciones del Rey. Especial referencia a la reforma del artículo 99 de la Constitución”, en Álvarez Conde, Enrique y Álvarez Torres, Manuel (coord.), *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*, Comares, Granada, 2017.
- Gómez Sánchez, Yolanda, “La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978: Valoración y propuestas de reforma constitucional”, en Freixes Sanjuán, Teresa y Gavara de Cara, Juan Carlos, *Repensar la Constitución: Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016
- Gómez Sánchez, Yolanda, “La Carta Magna impide el bloqueo”, *El Mundo*, 2 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.elmundo.es/opinion/2016/02/02/56afa3caca474159198b467d.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Gómez Sánchez, Yolanda, “El Rey la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno”, *Bez*, 28 de agosto de 2016. Disponible en: <https://www.Bez.es/473435911/Rey-propuesta-candidato-presidente-Gobierno.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Gómez Sánchez, Yolanda, “La abdicación del Rey Juan Carlos I: la visión responsable de un Jefe de Estado”, *Diario La Ley*, N° 8345, 2014.
- Gómez Sánchez, Yolanda, *La Monarquía Parlamentaria: familia real y sucesión a la Corona*, Ediciones Hidalguía, Madrid, 2008.
- Gómez Sánchez, Yolanda, “La sucesión a la Corona”, en Rollnert, Liern, Göran (dir.), *Las Monarquías europeas en el siglo XXI*, Sanz y Torres, Madrid, 2007.
- Gómez Sánchez, Yolanda, La sucesión a la Corona: La reforma del artículo 57.1”, en Rubio Llorente Francisco y Álvarez Junco, José (eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Madrid, 2006.

- Gómez Sánchez, Yolanda, “La sucesión a la Corona: la reforma del artículo 57.1 de la Constitución Española”, en Gómez Sánchez, Yolanda (coord.), *XXV años de Monarquía Parlamentaria*, Sanz y Torres, Madrid, 2006.
- Gómez Sánchez, Yolanda, “Matrimonios regios y sucesión a la Corona”, en Torres del Moral, Antonio y Gómez Sánchez, Yolanda (coords.), *Estudios sobre la Monarquía*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1997.
- Gómez Sánchez, Yolanda, *Introducción al régimen constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1997.
- Gómez Sánchez, Yolanda, *Derecho Político I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991.
- González Alonso, Benjamín, “La historia de la sucesión al trono y el artículo 57 de la Constitución de 1978”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 19, 1981.
- González Casanova, José Antonio, *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Vicens Universidad, Barcelona, 1981.
- González García, Jesús María, “Administración de Justicia”, en VV.AA. *Enciclopedia Jurídica*, La Ley, Madrid, 2008.
- González Hernández, Esther, “Juramento y lealtad a la constitución”, *Revista de Derecho Político*, Nº 60, 2004.
- González Hernández, Esther, *La responsabilidad penal del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- González Hernández, Esther, “El refrendo de los actos del Rey, evolución histórica”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- González Pérez, Jesús, “El control jurisdiccional de los actos del Jefe del Estado”, en Martín-Retortillo, Sebastián (coord.), *Estudios sobre la*

*Constitución Española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.

González-Trevijano, Pedro, “La Corona”, *Diario La Ley*, N° 7072, 2008.

González-Trevijano, Pedro, “Constitución y Fuerzas Armadas”, *Boletín de Información*, N° 290, 2005.

González-Trevijano, Pedro, *El refrendo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

Guerrero Verdejo, Sergio, *Derecho Internacional Público: Tratados*, Universidad Nacional Autónoma, México, 2002.

Guía jurídica, *Sucesión a la Corona*, Wolters Kluwer, 2016. Disponible en: [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTIzMztbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA-uN9dDUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTIzMztbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA-uN9dDUAAAA=WKE). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].

Gutiérrez del Castillo, Carmen, “La dotación presupuestaria de la Cara Real”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

Gutiérrez Noguerol, Aurora, “Reflexiones en torno al régimen constitucional de sucesión a la Corona española”, *Revista de Derecho Político*, N° 57, 2003.

Hanley, Sarah, “La ley sálica”, Fauré, Christine (coord.), *Enciclopedia histórica y política de las mujeres: Europa y América*, Akal, Madrid, 2010.

Herrero Bernabé, Ireneo, “Antecedentes históricos del indulto”, *Revista de Derecho UNED*, N° 10, 2012.

Herrero de Miñón, Miguel, “La abdicación constitucional. Laudanda et minoranda”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N° 47, 2014.

- Herrero de Miñón, Miguel, *El valor de la Constitución*, Crítica, Barcelona, 2003.
- Herrero de Miñón, Miguel, “El juramento regio. Reflexiones en torno al artículo 61.1 CE”, *Revista de Derecho Político*, N° 50, 2001.
- Herrero de Miñón, Miguel, “El juramento regio”, en Torres del Moral, Antonio (dir.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2000.
- Herrero de Miñón, Miguel, “Artículo 64-Refrendo de los actos reales”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo V*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997.
- Herrero de Miñón, Miguel, “Artículo 56-El Rey”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo V*, Editoriales de Derecho Reunidas, 1997.
- Herrero de Miñón, Miguel, “La posición constitucional de la Corona”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991.
- Herrero de Miñón, Miguel, “El Rey y las Fuerzas Armadas”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, N° 7, 1980.
- Hierro Sánchez-Pescador, Liborio Luis, “El modesto principio de que la ignorancia del derecho no excusa de su cumplimiento”, *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, N° 29, 2014.
- Jané i Guasch, Jordi, “Monarquía y Parlamento: Ley de transparencia y reforma del Título II de la Constitución”, en VV.AA., *La Monarquía Española y la Monarquía Japonesa*, Instituto Internacional de Ciencias Políticas, Madrid, 2013.
- Jara Roncati, Eduardo, *La función diplomática*, Red Internacional del Libro, Santiago de Chile, 1999.
- Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1970.
- Jennings, Robert y Watts, Arthur, *Oppenheim's International Law*, Logman, Londres, 2008.

- Jiménez y Jiménez, Francisco, *Introducción al Derecho Penal militar*, Civitas, Madrid, 1987.
- Kelsen, Hans, *Compendio de Teoría General del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1974.
- Lafuente Balle, José María, “Artículo 62 (apartados f-j). Atribuciones del Rey”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997.
- Lafuente Balle, José María, “De cómo opera en la práctica el mando militar del Rey”, *Revista de Derecho político*, Nº 36, 1992.
- Lafuente Balle, José María, *El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1987.
- Lavilla Alsina, Landelino, “La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado Español”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº 5, 2001.
- Lete del Río, José Manuel, “Artículo 135”, en: Albadalejo García, Manuel y Díaz Alabart, Silvia (coords.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1986.
- León Alonso, Marta, “Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón”, *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Nº 2, Vol. 2, 2014.
- Letronne, Jean Antoine, *Curso completo de geografía universal* (traducida por Luis de Mata y Araujo y Antonio Sánchez de Bustamante), Librería de los Sres. Viuda e Hijos de Antonio Calleja, Madrid, 1845.
- Linde Paniagua, Enrique y Herrero Lera, Miguel, “El referéndum en la Constitución Española de 1978”, *Revista de Derecho Político*, Nº 3, 1979.
- Linde Paniagua, Enrique, “amnistía e indulto en la Constitución Española de 1978”, *Revista de Derecho Político*, Nº 2, 1979.



- López Aguilar, Juan Fernando, “De la Constitución irreformable a la reforma constitucional exprés”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 29, 2012.
- López Guerra, Luis, “Las funciones del Rey y la institución del refrendo”, en Torres del Moral, Antonio (dir.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001.
- López Guerra, Luis, “Artículo 65: Dotación de la Corona”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997.
- López Guerra, Luis, “Artículo 61-Juramento”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997.
- López-Nieto y Mallo, Francisco, *Honores y Protocolo: Parte general*, Wolters Kluwer, Madrid, 2006.
- López Rodó, Laureano, *La larga marcha hacia la Monarquía*, Noguer y Caralt, Barcelona, 1978.
- López Vilas, Ramón y Nebreda Pérez, Joaquín María., *La Dinastía Borbón*, Velecio Editores, Madrid, 2004.
- López Vilas, Ramón, “Títulos, tratamientos y honores de la Familia Real”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- López Vilas, Ramón, “La Sucesión en la Corona (Comentarios al Art. 57 de la Constitución)”, en Lucas Verdú, Pablo (dir.) *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1983.
- Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Consejo de Ministros”, en Encinal, Juan (coord.), *Diccionario del Sistema Político Español*, Akal, Madrid, 1984.
- Lucas Verdú, Pablo, *Teoría de la Constitución como ciencia cultural*, Dykinson, Madrid, 1998.



- Macarel, Louis Antoine, *Elementos de Derecho Político* (traducido por Félix Enciso Castrillón), Librería de los Sres. Viuda e Hijos de Antonio Calleja, Madrid, 1838.
- Mangas Martín, Araceli, “Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Nº 61, 1980.
- Manzanares Samaniego, José Luis, “El estatuto jurídico de la Corona”, *Diario La Ley*, Nº 7971, 2012.
- Martínez Nieto, Antonio, “El indulto kamikaze como prerrogativa de gracia”, *Tráfico y Seguridad Vial*, Nº 180, 2014.
- Martínez Sospedra, Manuel, *Aproximación al Derecho Constitucional Español. La Constitución de 1978*, Fernando Torres Editor, Valencia, 1980.
- Mateo Rodríguez, Luis, *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*, Universidad de Cantabria, 1993.
- Melero Alonso, Eduardo, *El procedimiento para declarar la guerra como procedimiento para acordar la participación en conflictos armados*, Dykinson, Madrid, 2006.
- Melero Alonso, Eduardo, *La declaración de guerra en el ordenamiento jurídico español (un mecanismo para el control jurídico de la participación del Estado español en conflictos armados)*, Dykinson, Madrid, 2006.
- Mellado Prado, Pilar, Sánchez González, Santiago y Goig Martín, José Manuel, *La democracia constitucional española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1977.
- Menéndez, Aurelio, “Nuestra Monarquía Constitucional: De Juan Carlos I a Felipe VI”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, Nº 37, 2014.
- Menéndez Rexach, Ángel, *La Jefatura del Estado en el derecho público español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1979.

- Merino Merchán, José Fernando, “Sinopsis artículo 64”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=64&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Merino Merchán, José Fernando, “Sinopsis artículo 63”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=63&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Merino Merchán, José Fernando, “Sinopsis artículo 62”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=62&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Merino Merchán, José Fernando, “Sinopsis artículo 61”, en VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=61&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Merino Merchán, José Fernando, “Sinopsis artículo 56”, VV.AA., *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=56&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Merino Merchán, José Fernando, *Instituciones de derecho constitucional español*, Centro de Estudios Superiores Ramón Carande, Madrid, 1994.
- Miquel Catayud, José Antonio, “Consideraciones sobre los tratados internacionales”, *Revista crítica de derecho inmobiliario*, N° 627, 1995.
- Molas Isidre y Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987.
- Moreno de Herrera, Francisco, “La Monarquía actual en España”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, N° 54, 1977.

- Moreno Hurtado, Diego María, “Las sesiones conjuntas de las cámaras en el derecho comparado”, *Diario La Ley*, N° 8813, 2016.
- Mortati, Costantino, *Lezioni sulle forme di Governo*, Cedam, Padua, 1973.
- Mucientes Esther, “Cristina, sin título pero con derechos sucesorios”, *El Mundo*, 12 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2015/06/12/557a77c0e2704ec1288b456c.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Navarro-Valls, Rafael, *Del poder y de la gloria*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2004.
- Nieto Soria, José Manuel, *Ceremonias de la realeza, propaganda y legitimación en Castilla trastámara*, Madrid, 1993.
- Observatorio de Relaciones Laborales Internacionales, *La Constitución del Reino de los Países Bajos 2008*. Disponible en: [http://observatoriorli.com/docs/PAISES\\_BAJOS/CONSTITUCION\\_Paises\\_Bajos.pdf](http://observatoriorli.com/docs/PAISES_BAJOS/CONSTITUCION_Paises_Bajos.pdf). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Oliver León, Baldomero, “Inviolabilidad regia y Constitución normativa”, en VV.AA., *Estudios de derecho público: homenaje a Juan José Ruiz-Rico I*, Tecnos, Madrid, 1997.
- Otto Oliván, Sol, *La tutela del Rey menor en la Constitución de 1978*, Universidad Nacional a Distancia, Madrid, 2000.
- Page, Alan, “El referéndum de independencia escocés” (Traducción de: Reviriego Picón, Fernando y Salvador Martínez, María), *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 37, 2016.
- Papell, Antonio, *La Monarquía española y el derecho constitucional europeo*, Labor Universitaria, Barcelona, 1980.
- Pascual Medrano, Amelia, “La Regencia”, en Torres del Moral, Antonio (dir.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001.
- Pascual Medrano, Amelia, *La Regencia en el Derecho Constitucional Español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

- Pastor Ridruejo, José Antonio, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2003.
- Pendás García, Benigno, “Formas de Gobierno. Notas para un debate del parlamentarismo adaptado”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº 6, 2002.
- Pérez Calvo, Alberto, *El Estado constitucional español*, Reus, Madrid, 2009.
- Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo, “Artículo 57 – Sucesión a la Corona”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo V*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997.
- Pérez del Valle, Carlos, “Amnistía, Constitución y justicia material”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 61, 2001.
- Pérez Llorca, José Pedro, “El Rey y las relaciones internacionales”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- Pérez Pujol, Eduardo, “La ley sálica”, *Revista general de legislación y jurisprudencia*, Nº 61, Vol. 30, 1882, pp. 228-246.
- Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- Pérez Royo, Javier, “La Corona y el Gobierno en la Constitución Española”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- Pérez Serrano, Nicolás, “Proclamación y juramento”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976.
- Pérez Sola, Nicolás, *El referéndum en la Constitución española de 1978*, Universidad de Granada, Granada, 1991.

- Pérez Vera Elisa y Rodríguez Carrión, Alejandro, “Artículo 63”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997.
- Piña, Raúl, “8 de cada 10 catalanes vieron el discurso del Rey”, *El Mundo*, 4 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.elmundo.es/television/2017/10/04/59d488a0e5fdea58318b45c6.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Pita Brocano, Carmen, “La Constitución Española de 1978: el consenso”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, N° 21, 2003.
- Porras Ramírez, José María, “La Corona y la propuesta de candidato a Presidente del Gobierno: nuevas prácticas y viejas normas”, *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 40, 2017.
- Porras Ramírez, José María, “Principio de irresponsabilidad regia y el instituto del refrendo”, en Torres del Moral, Antonio (dir.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001.
- Porras Ramírez, José María, “Monarquía Parlamentaria, función regia y poder de reserva”, en VV.AA., *Estudios de derecho público: Homenaje a Juan José Ruiz-Rico I*, Tecnos, Madrid, 1997.
- Porras Ramírez, José María, *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*, Tecnos, Madrid, 1995.
- Portero Molina, José Antonio, “Un apunte sobre la Jefatura del Estado en la Constitución española”, *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, N° 11, 1999.
- Presno Linera, Miguel Ángel, “Inviolabilidad, inmunidad y aforamiento ¿garantías o privilegios?”, *El Diario*, 29 de junio de 2014. Disponible en: [https://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/Prerrogativas-privilegios\\_0\\_276122824.html](https://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/Prerrogativas-privilegios_0_276122824.html). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Quirosa García, Victoria, “El nacimiento de la conciencia tutelar. Origen y desarrollo durante el siglo XVIII”, *Revista electrónica de patrimonio histórico*, N° 2, 2008.

- Racioppi Francesco y Brunelli, Ignazio, *Commento alo Statuto del Regno*, Unione tipografico-editrice torinese, Turín, 1909.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española [en línea]*, Real academia Española, Madrid, 2016. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Rebollo Delgado, Lucrecio, “La Monarquía Parlamentaria y funciones del Jefe del Estado en Esuropa”, en Rollnert Liern, Göran (dir.), *Las Monarquías europeas del siglo XXI*, Sanz y Torres, Madrid, 2007.
- Redacción, “El protocolo en las tomas de posesión”, *Diario La Vanguardia*, 2 de febrero de 2015.
- Requejo Pagés, Juan Luis, “Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español”, *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, N° 2, 2001.
- Requejo Rodríguez, Paloma, *Constitución y Comunidades Autónomas: El Principado de Asturias*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2006.
- Remiro Brotons, Antonio, “La Constitución y el Derecho Internacional”, en Álvarez Conde, Enrique (coord.), *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998, pp. 227-258.
- Remiro Brotons, Antonio, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984.
- Revengea Sánchez, Miguel, “La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 109, 2017.
- Rey Martínez, Fernando, “El Rey y la ley”, *El País*, 4 de junio de 2014. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2014/06/03/opinion/1401814529\\_700642.html](https://elpais.com/elpais/2014/06/03/opinion/1401814529_700642.html). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].



- Rey Martínez, Fernando, “Derecho de sucesión en la Corona y discriminación por razón de sexo: análisis de la posible supresión de la preferencia sucesoria de los varones”, en Rubio Llorente Francisco y Álvarez Junco, José (eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Madrid, 2006.
- Ripol Carulla, Santiago, “Artículo 63”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, *Comentarios a la Constitución*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008.
- Rodríguez Artacho, Salvador, *La Monarquía Japonesa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- Rodríguez de Santiago, José María, “El estado aconfesional o neutro como sujeto religiosamente incapaz. Un modelo explicativo del art. 16.3 CE”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Nº 14, 2008.
- Rodríguez Devesa José María, *Derecho Penal Español*, Dykinson, Madrid, 1995.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, “Artículo 56”, en Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008.
- Rodríguez Ramos, Luis, “La Inviolabilidad del Rey en la Constitución”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, Nº 1, 1982.
- Rodríguez-Zapata, Jorge, *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 2016.
- Rodríguez-Zapata, Jorge, “Los títulos nobiliarios en nuestro constitucionalismo histórico y en la Constitución de 1978”, en Areilza Calvajal, José María (coord.), *Compendio de derecho nobiliario*, Civitas, Madrid, 2002.
- Rodríguez-Zapata, Jorge, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1987.



- Rollnert Liern, Göran, “Las Coronas europeas y sus funciones representativas”, en Rollnert Liern, Göran (dir.), *Las Monarquías europeas en el siglo XXI*, Sanz y Torres, Madrid, 2007.
- Rollnert Liern, Göran, “Función simbólica y Corona en la Constitución de 1978”, en VV.AA., *Presente y futuro de la Constitución Española de 1978*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- Rollnert Liern, Göran., “Jefatura del Estado y Comunidades Autónomas”, en García Herrera, Miguel Ángel y Vidal Beltrán, José María (coords.), *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Colex-INAP, Madrid, 2005.
- Rollnert Liern, Göran, *El arbitraje y moderación regioes en la Constitución Española*, Universidad de Valencia, Valencia, 2004.
- Rollnert Liern, Göran, *La Jefatura del Estado: Símbolo e integración política en la Constitución vigente*, Minin, Valencia, 2002.
- Romero, César Enrique, “Técnicas políticas: formas de Estado y formas de Gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 202, 1975.
- Rosado Iglesias, Gema, “La suspensión de la Ley Autonómica”, *Revista de Derecho Político*, N° 69, 2007.
- Rubio Llorente Francisco y Álvarez Junco, José, *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Madrid, 2006.
- Ruiz Miguel, Carlos, “Una abdicación errónea en el fondo y la forma”, *Razón Española: Revista bimestral de pensamiento*, N° 186, 2014.
- Ruiz Ruiz, Juan José, “Los discursos y mensajes regioes”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- Saillis, Enrico, *Fondamento e natura giuridica della Reggenza*, Editore Giuffrè, Milán, 1940.
- Sáiz Arnaiz, Alejandro, “La sucesión en la Corona. Abdicación y renuncia”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho*

- Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- Salas, Javier, “Promulgación y publicación de leyes de Comunidades Autónomas”, *Autonomies: revista catalana de dret públic*, N° 11, 1989.
- Salvador Sancho, Armando, “Rajoy desautorizó al Rey y se saltó la Constitución al negarse a someterse a la investidura”, *El Plural*, 2016.
- Sánchez Agesta, Luis, “La Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 18, 1986.
- Sánchez Agesta, Luis, *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1980.
- Sánchez Agesta, Luis, “Significado y poderes de la Corona en el Proyecto constitucional”, en VV.AA., *Estudios sobre el Proyecto de constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.
- Sánchez Agesta, Luis, *Historia del Constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.
- Sánchez de Dios, Manuel, *La moción de censura*, Publicaciones del Congreso de Diputados, Madrid, 1992.
- Sánchez de la Torre, Ángel “¿Es posible que haya algún tipo de responsabilidad jurídica en conductas de don Juan Carlos I, en cuanto Rey?”, en Sánchez de la Torre, Ángel y Hoyo Sierra, Isabel Araceli (eds.), *¿Por qué se es responsable jurídicamente?*, Dykinson, Madrid, 2006.
- Sánchez Ferriz, Remedio, “Matrimonios regios”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- Sánchez Ferro, Susana, “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del Derecho Constitucional británico?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 103, 2015.
- Sánchez García, José María, “Monarquía Parlamentaria y objeción de conciencia. El caso del Rey de los belgas”, *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, N° 9, 1993.

- Santamaría de Paredes, Vicente, *Curso de derecho político*, Analecta, Madrid, 1898.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “Gobierno y Administración: una reflexión preliminar”, *Documentación Administrativa*, Nº 215, 1988.
- Santaolalla López, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Dykinson, Madrid, 2013.
- Santaolalla López, Fernando, “Artículo 115”, en Garrido Falla, Fernando (coord.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980.
- Santaolalla López, Fernando, “Artículo 99”, en Garrido Falla, Fernando (coord.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980.
- Santaolalla López, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editorial nacional, Madrid, 1984.
- Santaolalla López, Fernando y Galindo Elola-Olaso, Fernando, “Sinopsis del artículo 115”, en VV.AA, *Constitución Española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011.
- Santaolalla López, Fernando, “La Ley y la autorización de las Cortes a los Tratados Internacionales” *Revista de Derecho Político*, Nº 11, 1981.
- Santín, Enrique, “Juramento obligatorio del rey”, *El Correo Gallego*, 2014. Disponible en: <http://www.elcorreogallego.es/opinion/ecg/juramento-obligatorio-rey/idEdicion-2014-06-13/idNoticia-874316/>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Sarasola, Fernando, “Documentos Constitucionales Históricos: Constitución Francesa del 3 de septiembre de 1791”, *Historia Constitucional*, Nº 1, 2000.
- Sarmiento Acosta, Manuel, “La definición jurídica del Patrimonio Nacional”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.
- Satrústegui, Miguel, “La Corona”, en VV.AA., *Derecho Constitucional Vol. II*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

- Satrústegui, Miguel, “Artículo 101. El cese del gobierno y el Gobierno cesante”, Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985.
- Serrano Alberca, José Manuel, “La abdicación y sus derivas jurídicas”, *El Mundo*, 3 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.elmundo.es/opinion/2014/06/03/538e332d268e3e11068b457a.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Serrano Alberca, José Manuel, *El orden de sucesión a la Corona, abdicaciones y renunciaciones*, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 2013.
- Serrano Alberca, José Manuel y González Escudero, Ángeles, “Sinopsis artículo 94”, en VV.AA., Constitución Española, Congreso de los Diputados, Madrid, Congreso. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=94&tipo=2>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Serrera Contreras, Pedro Luis, “En torno a la abdicación del Rey Juan Carlos”, *Diario La Ley*, N° 8391, 2014.
- Sfez, Lucien, *Técnica e ideología, un juego de poder*, Siglo XXI Editores, México, 2005.
- Sieira Mucientes, Sara Lucía, *La objeción de conciencia sanitaria*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 1998.
- Simón Yarza, Fernando, “La moción de censura: ¿constructiva u obstructiva?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 103, 2015.
- Soberg Shugart, Matthew y Carey, John, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Solar Cayón, José Ignacio, “De la tolerancia a la libertad: La consideración del otro”, en VV.AA., *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*, Universidad de Cantabria, Cantabria, 1993.
- Solozábal Echavarría, Juan José, “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del Monarca en nuestro

- régimen parlamentario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 109, 2017.
- Solozábal Echavarría, Juan José, “Irresponsabilidad e inviolabilidad del Rey”, en Aragón Reyes, Manuel (dir.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Cívitas-Thomson Reuters, Madrid, 2011.
- Solozábal Echavarría, Juan José, “Articulación jurídica e integración política como funciones de la Corona”, en Rollnert Liern, Göran (coord.), *Las monarquías europeas en el siglo XXI*, Sanz y Torres, Madrid, 2007.
- Solozábal Echavarría, Juan José, “El régimen parlamentario y sus enemigos”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 93, 1996.
- Solozábal Echavarría, Juan José, *La sanción y la promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, Tecnos, Madrid, 1987.
- Solozabal Echevarría, Juan José, “Sanción y promulgación de la Ley en la Monarquía Parlamentaria”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 55, 1987.
- Tamames, Ramón, *Introducción a la Constitución Española*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- Tenorio Sánchez, Pedro y Gonzalo González, Manuel, “La Corona en los discursos parlamentarios del Rey”, en Torres del Moral, Antonio (dir.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001.
- Timermans de Palma, Javier, “El matrimonio del Príncipe y la Pragmática de Carlos III”, *El Mundo*, 6 de noviembre de 2003. Disponible en: [https://www.almendron.com/politica/pdf/2003/spain/spain\\_0260.pdf](https://www.almendron.com/politica/pdf/2003/spain/spain_0260.pdf). [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Tomás Ortiz de la Torre, José Antonio, “El caso Couso: ¿Tienen jurisdicción los Tribunales de España”, *Diario La Ley*, N° 6067, 2004.
- Tómas Villarroya, Joaquín, “La tutela del Rey. Comentario al artículo 60 de la Constitución”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo V*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997.

- Tomás Villarroya, Joaquín y Pérez de Armiñán, Alfredo, “Artículo 57-sucesión a la Corona”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978 Tomo V*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997.
- Torres del Moral, Antonio, “Un reto y un discurso”, *El Mundo*, 5 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2017/10/05/59d546c722601d82538b458c.html>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Torres del Moral, Antonio, “La Monarquía Parlamentaria como simbólica e integradora”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N° 47, 2014.
- Torres del Moral, Antonio, “En torno a la abdicación de la Corona”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 102, 2004.
- Torres del Moral, Antonio, “Fórmulas para el establecimiento de la igualdad sucesoria en la Corona”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 54-55, 2006.
- Torres del Moral, Antonio, “Las instituciones de democracia directa en los ámbitos autonómico y local”, en Vidal Beltrán, José María y García Herrera, Miguel Ángel (coords.), *El Estado Autonómico: Integración, solidaridad y diversidad Volumen I*, Colex, Madrid, 2005.
- Torres del Moral, Antonio, “Reforma constitucional de la sucesión en la Corona”, *Revista Española de la Función Consultiva*, N° 4, 2005.
- Torres del Moral, Antonio, “Concepción pansimbolista de la monarquía parlamentaria”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, N° 15, 2004.
- Torres del Moral, Antonio, “Veinticinco años de Monarquía Parlamentaria”, *Revista de Derecho Político*, N° 58-59, 2003.
- Torres del Moral, Antonio “El Rey y las Fuerzas Armadas”, en Sainz Moreno, Javier (coord.), *VII Jornadas de Derecho Parlamentario. La Monarquía Parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

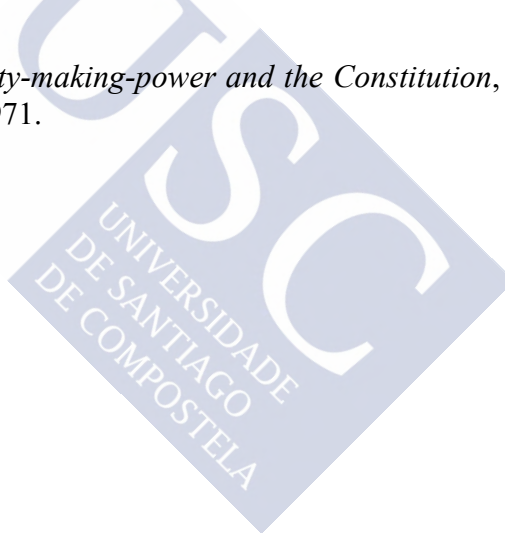


- Torres del Moral, Antonio, “La sucesión en la Corona y en los Títulos nobiliarios”, en Torres del Moral, Antonio (coord.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001.
- Torres del Moral, Antonio y Rodríguez Coarasa, Cristina, *Monarquía y Constitución (II. Textos Jurídicos)*, Colex, Madrid, 2001.
- Torres del Moral, Antonio, *El Príncipe de Asturias: su estatuto jurídico*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- Torres del Moral, Antonio, “La Corona”, *Revista de Derecho Político*, Nº 36, 1992.
- Torres del Moral, Antonio, “Valores y principios constitucionales: Preámbulo, preceptos del Título Preliminar y artículo 10.1”, *Revista de Derecho Político*, Nº 36, 1992.
- Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, Átomo, Madrid, 1985.
- Torres del Moral, Antonio, “La monarquía parlamentaria como forma política del Estado español”, en Lucas Vedrú, Pablo (dir.), *La Corona y la Monarquía en la Constitución de 1978*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1978.
- Torres Muro, Ignacio, “Refrendo y Monarquía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 87, 2009.
- Torres Muro, Ignacio, “El refrendo de la propuesta real de candidato a la presidencia del Gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, Nº 88, 1995.
- Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Federico, “Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española: esbozo de una construcción institucional”, *Boletín de Información*, Nº 170, 1983.
- Twomey, Anne, “El cambio de las normas sobre la sucesión al trono (Traducción de Salvador Martínez, María y Sánchez González, Santiago), *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 31, 2013.



- Vacas García-Alós, Luis, *La Administración de la Casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho constitucional español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- Vacas García-Alós, Luis, “Aproximación a un nuevo régimen jurídico de la Casa del Rey”, en Torres del Moral, Antonio (coord.), *Monarquía y Constitución*, Colex, Madrid, 2001.
- Vega García, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985.
- Vera, José, “Análisis: ¿Cuáles son las funciones del Rey Felipe VI? (con entrevista a Ramón Punset Blanco)”, *One Magazine: Seguridad Nacional*, 4 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.onemagazine.es/cuales-son-los-derechos-y-las-obligaciones-del-rey-felipe-vi-segun-la-constitucion>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- Vera Santos, José Manuel, “El Refrendo en España”, en Peña González, José (coord.), *Libro homenaje a D. Íñigo Cavero Lataillade*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- Vera Santos, José Manuel, “El refrendo en la Constitución española de 1978”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Nº 89, 1998.
- Viana Ballester, Clara, *Inmunidades e inviolabilidades. Naturaleza jurídica y concepción dogmática. Especial referencia a la inviolabilidad parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011.
- Vidal Marín, Tomás, “Los errores en las normas y su corrección en el Boletín Oficial del Estado: una práctica cuestionable”, *Revista de Derecho Político*, Nº 90, 2014.
- Viguera Revuelta, Álvaro, y Jiménez Colorado, Fernando, “El rey ha muerto, viva el rey: estudio de las instituciones de la abdicación y la renuncia”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, Nº 8, 2015.
- Vírgala Foruria, Eduardo, *La moción de censura en la constitución de 1978: (y en la historia del parlamentarismo español)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

- VV.AA., *Enciclopedia Jurídica* [en línea], Constantinos Stamatoulos, Chipre, 2014. Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- VV.AA., *Biografías y Vidas: enciclopedia biográfica en línea*, 2016. Disponible en: <https://www.biografiasyvidas.com/>. [Fecha de última consulta el 1 de abril de 2018].
- VV.AA., *Diccionario Jurídico*, Aranzadi, Navarra, 2012.
- VV.AA., “Informe sobre modificaciones de la Constitución Española”, en Rubio Llorente, Francisco y Álvarez Junco, José (ed.), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- Wildhaber, Luzius, *Treaty-making-power and the Constitution*, University of Basel, Basilea, 1971.





# **ANEXOS**





**ANEXO I: Discurso de la proclamación de S. M. Felipe VI**

*«Comparezco hoy ante Las Cortes Generales para pronunciar el juramento previsto en nuestra Constitución y ser proclamado Rey de España. Cumplido ese deber constitucional, quiero expresar el reconocimiento y el respeto de la Corona a estas Cámaras, depositarias de la soberanía nacional. Y permítanme que me dirija a sus señorías y desde aquí, en un día como hoy, al conjunto de los españoles.*

*Inicio mi reinado con una profunda emoción por el honor que supone asumir la Corona, consciente de la responsabilidad que comporta y con la mayor esperanza en el futuro de España.*

*Una nación forjada a lo largo de siglos de Historia por el trabajo compartido de millones de personas de todos los lugares de nuestro territorio y sin cuya participación no puede entenderse el curso de la Humanidad.*

*Una gran nación, Señorías, en la que creo, a la que quiero y a la que admiro; y a cuyo destino me he sentido unido toda mi vida, como Príncipe Heredero y -hoy ya- como Rey de España.*

*Ante sus Señorías y ante todos los españoles -también con una gran emoción- quiero rendir un homenaje de gratitud y respeto hacia mi padre, el Rey Juan Carlos I. Un reinado excepcional pasa hoy a formar parte de nuestra historia con un legado político extraordinario. Hace casi 40 años, desde esta tribuna, mi padre manifestó que quería ser Rey de todos los españoles. Y lo ha sido. Apeló a los valores defendidos por mi abuelo el Conde Barcelona y nos convocó a un gran proyecto de concordia nacional que ha dado lugar a los mejores años de nuestra historia contemporánea.*

*En la persona del Rey Juan Carlos rendimos hoy el agradecimiento que merece una generación de ciudadanos que abrió camino a la democracia, al entendimiento entre los españoles y a su convivencia en libertad. Esa generación, bajo su liderazgo y con el impulso protagonista del pueblo español, construyó los cimientos de un edificio político que logró superar diferencias que parecían insalvables,*

*conseguir la reconciliación de los españoles, reconocer a España en su pluralidad y recuperar para nuestra Nación su lugar en el mundo.*

*Y me permitirán también, Señorías, que agradezca a mi madre, la Reina Sofía, toda una vida de trabajo impecable al servicio de los españoles. Su dedicación y lealtad al Rey Juan Carlos, su dignidad y sentido de la responsabilidad, son un ejemplo que merece un emocionado tributo de gratitud que hoy -como hijo y como Rey- quiero dedicarle. Juntos, los Reyes Juan Carlos y Sofía, desde hace más de 50 años, se han entregado a España. Espero que podamos seguir contando muchos años con su apoyo, su experiencia y su cariño.*

*A lo largo de mi vida como Príncipe de Asturias, de Girona y de Viana, mi fidelidad a la Constitución ha sido permanente, como irrenunciable ha sido -y es- mi compromiso con los valores en los que descansa nuestra convivencia democrática. Así fui educado desde niño en mi familia, al igual que por mis maestros y profesores. A todos ellos les debo mucho y se lo agradezco ahora y siempre. Y en esos mismos valores de libertad, de responsabilidad, de solidaridad y de tolerancia, la Reina y yo educamos a nuestras hijas, la Princesa de Asturias y la Infanta Sofía.*

*Señoras y Señores Diputados y Senadores,*

*Hoy puedo afirmar ante estas Cámaras -y lo celebro- que comienza el reinado de un Rey constitucional.*

*Un Rey que accede a la primera magistratura del Estado de acuerdo con una Constitución que fue refrendada por los españoles y que es nuestra norma suprema desde hace ya más de 35 años.*

*Un Rey que debe atenerse al ejercicio de las funciones que constitucionalmente le han sido encomendadas y, por ello, ser símbolo de la unidad y permanencia del Estado, asumir su más alta representación y arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones.*

*Un Rey, en fin, que ha de respetar también el principio de separación de poderes y, por tanto, cumplir las leyes aprobadas por las Cortes Generales, colaborar con el Gobierno de la Nación -a quien*



*corresponde la dirección de la política nacional- y respetar en todo momento la independencia del Poder Judicial.*

*No tengan dudas, Señorías, de que sabré hacer honor al juramento que acabo de pronunciar; y de que, en el desempeño de mis responsabilidades, encontrarán en mí a un Jefe del Estado leal y dispuesto a escuchar, a comprender, a advertir y a aconsejar; y también a defender siempre los intereses generales.*

*Y permítanme añadir, que a la celebración de este acto de tanta trascendencia histórica, pero también de normalidad constitucional, se une mi convicción personal de que la Monarquía Parlamentaria puede y debe seguir prestando un servicio fundamental a España.*

*La independencia de la Corona, su neutralidad política y su vocación integradora ante las diferentes opciones ideológicas, le permiten contribuir a la estabilidad de nuestro sistema político, facilitar el equilibrio con los demás órganos constitucionales y territoriales, favorecer el ordenado funcionamiento del Estado y ser cauce para la cohesión entre los españoles. Todos ellos, valores políticos esenciales para la convivencia, para la organización y desarrollo de nuestra vida colectiva.*

*Pero las exigencias de la Corona no se agotan en el cumplimiento de sus funciones constitucionales. He sido consciente, desde siempre, de que la Monarquía Parlamentaria debe estar abierta y comprometida con la sociedad a la que sirve; ha de ser una fiel y leal intérprete de las aspiraciones y esperanzas de los ciudadanos, y debe compartir -y sentir como propios- sus éxitos y sus fracasos.*

*La Corona debe buscar la cercanía con los ciudadanos, saber ganarse continuamente su aprecio, su respeto y su confianza; y para ello, velar por la dignidad de la institución, preservar su prestigio y observar una conducta íntegra, honesta y transparente, como corresponde a su función institucional y a su responsabilidad social. Porque, sólo de esa manera, se hará acreedora de la autoridad moral necesaria para el ejercicio de sus funciones. Hoy, más que nunca, los ciudadanos demandan con toda razón que los principios morales y éticos inspiren -y la ejemplaridad presida- nuestra vida pública. Y el Rey, a la cabeza*

*del Estado, tiene que ser no sólo un referente sino también un servidor de esa justa y legítima exigencia de los ciudadanos.*

*Éstas son, Señorías, mis convicciones sobre la Corona que, desde hoy, encarno: una Monarquía renovada para un tiempo nuevo. Y afronto mi tarea con energía, con ilusión y con el espíritu abierto y renovador que inspira a los hombres y mujeres de mi generación.*

*Señoras y Señores Diputados y Senadores,*

*Hoy es un día en el que, si tuviéramos que mirar hacia el pasado, me gustaría que lo hiciéramos sin nostalgia, pero con un gran respeto hacia nuestra historia; con espíritu de superación de lo que nos ha separado o dividido; para así recordar y celebrar todo lo que nos une y nos da fuerza y solidez hacia el futuro.*

*En esa mirada deben estar siempre presentes, con un inmenso respeto también, todos aquellos que, víctimas de la violencia terrorista, perdieron su vida o sufrieron por defender nuestra libertad. Su recuerdo permanecerá en nuestra memoria y en nuestro corazón. Y la victoria del Estado de Derecho, junto a nuestro mayor afecto, será el mejor reconocimiento a la dignidad que merecen.*

*Y mirando a nuestra situación actual, Señorías, quiero también transmitir mi cercanía y solidaridad a todos aquellos ciudadanos a los que el rigor de la crisis económica ha golpeado duramente hasta verse heridos en su dignidad como personas. Tenemos con ellos el deber moral de trabajar para revertir esta situación y el deber ciudadano de ofrecer protección a las personas y a las familias más vulnerables. Y tenemos también la obligación de transmitir un mensaje de esperanza -especialmente a los más jóvenes- de que la solución de sus problemas y en particular la obtención de un empleo, sea una prioridad para la sociedad y para el Estado. Sé que todas sus Señorías comparten estas preocupaciones y estos objetivos.*

*Pero sobre todo, Señorías, hoy es un día en el que me gustaría que miráramos hacia adelante, hacia el futuro; hacia la España renovada que debemos seguir construyendo todos juntos al comenzar este nuevo reinado.*

*A lo largo de estos últimos años -y no sin dificultades- hemos convivido en democracia, superando finalmente tiempos de tragedia, de silencio y oscuridad. Preservar los principios e ideales en los que se ha basado esa convivencia y a los que me he referido antes, no sólo es un acto de justicia con las generaciones que nos han precedido, sino una fuente de inspiración y ejemplo en todo momento para nuestra vida pública. Y garantizar la convivencia en paz y en libertad de los españoles es y será siempre una responsabilidad ineludible de todos los poderes públicos.*

*Los hombres y mujeres de mi generación somos herederos de ese gran éxito colectivo admirado por todo el mundo y del que nos sentimos tan orgullosos. A nosotros nos corresponde saber transmitirlo a las generaciones más jóvenes.*

*Pero también es un deber que tenemos con ellas -y con nosotros mismos-, mejorar ese valioso legado, y acrecentar el patrimonio colectivo de libertades y derechos que tanto nos ha costado conseguir. Porque todo tiempo político tiene sus propios retos; porque toda obra política -como toda obra humana- es siempre una tarea inacabada.*

*Los españoles y especialmente los hombres y mujeres de mi generación, Señorías, aspiramos a revitalizar nuestras instituciones, a reafirmar, en nuestras acciones, la primacía de los intereses generales y a fortalecer nuestra cultura democrática.*

*Aspiramos a una España en la que se puedan alcanzar acuerdos entre las fuerzas políticas sobre las materias y en los momentos en que así lo aconseje el interés general.*

*Queremos que los ciudadanos y sus preocupaciones sean el eje de la acción política, pues son ellos quienes con su esfuerzo, trabajo y sacrificio engrandecen nuestro Estado y dan sentido a las instituciones que lo integran.*

*Deseamos una España en la que los ciudadanos recuperen y mantengan la confianza en sus instituciones y una sociedad basada en el civismo y en la tolerancia, en la honestidad y en el rigor, siempre con una mentalidad abierta y constructiva y con un espíritu solidario.*

*Y deseamos, en fin, una España en la que no se rompan nunca los puentes del entendimiento, que es uno de los principios inspiradores de nuestro espíritu constitucional.*

*En ese marco de esperanza quiero reafirmar, como Rey, mi fe en la unidad de España, de la que la Corona es símbolo. Unidad que no es uniformidad, Señorías, desde que en 1978 la Constitución reconoció nuestra diversidad como una característica que define nuestra propia identidad, al proclamar su voluntad de proteger a todos los pueblos de España, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Una diversidad que nace de nuestra historia, nos engrandece y nos debe fortalecer.*

*En España han convivido históricamente tradiciones y culturas diversas con las que de continuo se han enriquecido todos sus pueblos. Y esa suma, esa interrelación entre culturas y tradiciones tiene su mejor expresión en el concierto de las lenguas. Junto al castellano, lengua oficial del Estado, las otras lenguas de España forman un patrimonio común que, tal y como establece la Constitución, debe ser objeto de especial respeto y protección; pues las lenguas constituyen las vías naturales de acceso al conocimiento de los pueblos y son a la vez los puentes para el diálogo de todos los españoles. Así lo han considerado y reclamado escritores tan señeros como Antonio Machado, Espriu, Aresti o Castelao.*

*En esa España, unida y diversa, basada en la igualdad de los españoles, en la solidaridad entre sus pueblos y en el respeto a la ley, cabemos todos; caben todos los sentimientos y sensibilidades, caben las distintas formas de sentirse español. Porque los sentimientos, más aún en los tiempos de la construcción europea, no deben nunca enfrentar, dividir o excluir, sino comprender y respetar, convivir y compartir.*

*Y esa convivencia, la debemos revitalizar cada día, con el ejercicio individual y colectivo del respeto mutuo y el aprecio por los logros recíprocos. Debemos hacerlo con el afecto sincero, con la amistad y los vínculos de hermandad y fraternidad que son indispensables para alimentar las ilusiones colectivas.*

*Trabajemos todos juntos, Señorías, cada uno con su propia personalidad y enriqueciendo la colectiva; hagámoslo con lealtad, en torno a los nuevos objetivos comunes que nos plantea el siglo XXI. Porque una nación no es sólo su historia, es también un proyecto integrador, sentido y compartido por todos, que mire hacia el futuro.*

*Un nuevo siglo, Señorías, que ha nacido bajo el signo del cambio y la transformación y que nos sitúa en una realidad bien distinta de la del siglo XX.*

*Todos somos conscientes de que estamos asistiendo a profundas transformaciones en nuestras vidas que nos alejan de la forma tradicional de ver el mundo y de situarnos en él. Y que, al tiempo que dan lugar a inquietud, incertidumbre o temor en los ciudadanos, abren también nuevas oportunidades de progreso.*

*Afrontar todos estos retos y dar respuestas a los nuevos desafíos que afectan a nuestra convivencia, requiere el concurso de todos: de los poderes públicos, a los que corresponde liderar y definir nuestros grandes objetivos nacionales; pero también de los ciudadanos, de su impulso, su convicción y su participación activa. Es una tarea que demanda un profundo cambio de muchas mentalidades y actitudes y, por supuesto, gran determinación y valentía, visión y responsabilidad.*

*Nuestra Historia nos enseña que los grandes avances de España se han producido cuando hemos evolucionado y nos hemos adaptado a la realidad de cada tiempo; cuando hemos renunciado al conformismo o a la resignación y hemos sido capaces de levantar la vista y mirar más allá -y por encima- de nosotros mismos; cuando hemos sido capaces de compartir una visión renovada de nuestros intereses y objetivos comunes.*

*El bienestar de nuestros ciudadanos -hombres y mujeres-, Señorías, nos exige situar a España en el siglo XXI, en el nuevo mundo que emerge aceleradamente; en el siglo del conocimiento, la cultura y la educación.*

*Tenemos ante nosotros el gran desafío de impulsar las nuevas tecnologías, la ciencia y la investigación, que son hoy las verdaderas energías creadoras de riqueza; el desafío de promover y fomentar la*

*innovación, la capacidad creativa y la iniciativa emprendedora como actitudes necesarias para el desarrollo y el crecimiento. Todo ello es, a mi juicio, imprescindible para asegurar el progreso y la modernización de España y nos ayudará, sin duda, a ganar la batalla por la creación de empleo, que constituye hoy la principal preocupación de los españoles.*

*El siglo XXI, el siglo también del medio ambiente, deberá ser aquel en el que los valores humanísticos y éticos que necesitamos recuperar y mantener, contribuyan a eliminar las discriminaciones, afiancen el papel de la mujer y promuevan aún más la paz y la cooperación internacional.*

*Señorías, me gustaría referirme ahora a ese ámbito de las relaciones internacionales, en el que España ocupa una posición privilegiada por su lugar en la geografía y en la historia del mundo.*

*De la misma manera que Europa fue una aspiración de España en el pasado, hoy España es Europa y nuestro deber es ayudar a construir una Europa fuerte, unida y solidaria, que preserve la cohesión social, afirme su posición en el mundo y consolide su liderazgo en los valores democráticos que compartimos. Nos interesa, porque también nos fortalecerá hacia dentro. Europa no es un proyecto de política exterior, es uno de los principales proyectos para el Reino de España, para el Estado y para la sociedad.*

*Con los países iberoamericanos nos unen la historia y lazos muy intensos de afecto y hermandad. En las últimas décadas, también nos unen intereses económicos crecientes y visiones cada vez más cercanas sobre lo global. Pero, sobre todo, nos une nuestra lengua y nuestra cultura compartidas. Un activo de un inmenso valor que debemos potenciar con determinación y generosidad.*

*Y finalmente, nuestros vínculos antiguos de cultura y de sensibilidad próximos con el Mediterráneo, Oriente Medio y los países árabes, nos ofrecen una capacidad de interlocución privilegiada, basada en el respeto y la voluntad de cooperar en tantos ámbitos de interés mutuo e internacional, en una zona de tanta relevancia estratégica, política y económica.*



*En un mundo cada vez más globalizado, en el que están emergiendo nuevos actores relevantes, junto a nuevos riesgos y retos, sólo cabe asumir una presencia cada vez más potente y activa en la defensa de los derechos de nuestros ciudadanos y en la promoción de nuestros intereses, con la voluntad de participar e influir más en los grandes asuntos de la agenda global y sobre todo en el marco de las NN.UU.*

*Señoras y Señores Diputados y Senadores,*

*Con mis palabras de hoy, he querido cumplir con el deber que siento de transmitir a sus señorías y al pueblo español, sincera y honestamente, mis sentimientos, convicciones y compromisos sobre la España con la que me identifico, la que quiero y a la que aspiro; y también sobre la Monarquía Parlamentaria en la que creo: como dije antes y quiero repetir ahora, una monarquía renovada para un tiempo nuevo.*

*Y al terminar mi mensaje quiero agradecer a los españoles el apoyo y el cariño que en tantas ocasiones he recibido. Mi esperanza en nuestro futuro se basa en mi fe en la sociedad española; una sociedad madura y vital, responsable y solidaria, que está demostrando una gran entereza y un espíritu de superación que merecen el mayor reconocimiento.*

*Señorías, tenemos un gran País; Somos una gran Nación, creamos y confiamos en ella.*

*Decía Cervantes en boca de Don Quijote: "no es un hombre más que otro si no hace más que otro".*

*Yo me siento orgulloso de los españoles y nada me honraría más que, con mi trabajo y esfuerzo de cada día, los españoles pudieran sentirse orgullosos de su nuevo Rey.*

*Muchas gracias. Moltes gràcies. Eskerrik asko. Moitas grazas».*





**ANEXO II: Legislaturas**

<b>Legislatura</b>	<b>Inicio</b>	<b>Final</b>	<b>Presidente del Gobierno</b>	<b>Nombramiento del Presidente</b>	<b>Sesión de apertura</b>	<b>Fecha de disolución</b>
I	23-03-1979	17-11-1982	Adolfo Suarez /Leopoldo Calvo Sotelo	31-03-1979 /25-02-1981	09-05-1979	31-08-1982
II	18-11-1982	14-07-1986	Felipe González	01-12-1982	25-11-1982	23-04-1986
III	15-07-1986	20-11-1989	Felipe González	23-07-1986	28-07-1986	02-09-1989
IV	21-11-1989	28-06-1993	Felipe González	05-12-1989	06-12-1989	13-04-1993
V	29-06-1993	26-03-1996	Felipe González	09-07-1993	14-07-1993	09-01-1996
VI	27-03-1996	04-04-2000	José María Aznar	04-05-1996	08-05-1996	18-01-2000
VII	05-04-2000	01-04-2004	José María Aznar	26-04-2000	03-05-2000	20-01-2004
VIII	02-04-2004	31-03-2008	José Luis Rodríguez Zapatero	16-04-2004	22-04-2004	15-01-2008
IX	01-04-2008	12-12-2011	José Luis Rodríguez Zapatero	11-04-2008	16-04-2008	27-09-2011
X	13-12-2011	12-01-2016	Mariano Rajoy Brey	20-12-2011	27-12-2011	27-10-2015
XI	13-01-2016	18-07-2016	Mariano Rajoy Brey (Gobierno en funciones)	No hubo	No hubo	03-05-2016



### ANEXO III: Referéndums

#### Referéndums a nivel Estatal

Referéndum	Fecha	Pregunta realizada	Participación	Votos a favor	Votos en contra	Votos en Blanco/Votos nulos
Referéndum de ratificación de la Constitución Española	6/12/1978	¿Aprueba el Proyecto de Constitución?	67,11	87,87	7,83	4,28
Referéndum de Permanencia en la OTAN	12/03/1986	¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?	59,42	52,49	39,84	7,65
Referéndum de la Constitución Europea	20/02/2005	¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?	41,77	76,30	16,92	6,77

## Referéndums a nivel autonómico

Referéndum	Fecha	Pregunta	Participación	Votos a favor	Votos en contra	Votos en blanco/nulos
Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco	25/10/1979	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco?	59,77	90	5,15	4,56
Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña	25/10/1979	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña?	59,70	88,14	7,76	4,28
Referéndum sobre la iniciativa del proceso autonómico de Andalucía	28/02/1980	¿Da usted su acuerdo a la ratificación de la iniciativa, prevista en el artículo 151 de la Constitución, a efectos de su tramitación por el procedimiento previsto en dicho artículo?	64,19	86,93	5,36	7,71
Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia	21/12/1980	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Galicia?	28,27	73,35	19,77	6,87
Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Andalucía	20/10/1981	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía?	53,49	89,38	7,00	3,61
Referéndum sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña	18/06/2006	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña?	48,85	73,23	20,57	6,18

Referéndum sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía	18/02/2007	¿Aprueba el proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía?	36,28	86,61	9,37	4,01
--	------------	---	-------	-------	------	------







## ANEXO IV: Títulos concedidos

<b>Año de la concesión del Título</b>	<b>Títulos Concedidos</b>	<b>Persona Destinataria</b>	<b>Documento donde se hace efectiva la concesión</b>
1980	Condado de Villacieros	Antonio Villacieros Benito	Real Decreto 270/1980, de 9 de febrero
1981	Ducado de Suárez	Adolfo Suárez González	Real Decreto 254/1981, de 25 de febrero
1981	Ducado de Soria	Margarita de Borbón y Borbón	Real Decreto 1216/1981, de 23 de junio
1981	Marquesado de Salobreña	Andrés Segovia Torres	Real Decreto 1225/1981, de 24 de junio
1981	Marquesado de Bradomín	Carlos Luis del Valle-Inclán y Blanco	Real Decreto 1226/1981, de 24 de junio
1982	Marquesado de Dalí de Pubol	Salvador Dalí i Domènech	Real Decreto 1676/1982, de 24 de julio Real Decreto 1377/1983, de 20 de abril
1983	Grandeza de España a unir al marquesado de Valenzuela de Tahuarda	Joaquín María de Valenzuela y Alcívar-Jáuregui	Real Decreto 370/1983, de 3 de febrero
1986	Marquesado de Tarradellas	Josep Tarradellas i Joan	Real Decreto 1518/1986, de 24 de julio
1987	Marquesado de Marañón con Grandeza de España	Gregorio Marañón y Moya	Real Decreto 600/1987, de 5 de mayo
1991	Marquesado de Águilas	Alfonso Escámez López	Real Decreto 1859/1991, de 30 de diciembre
1991	Marquesado de los Jardines de Aranjuez	Joaquín Rodrigo Vidré	Real Decreto 1860/1991, de 30 de diciembre
1991	Marquesado de Samaranch	Juan Antonio Samaranch Torelló	Real Decreto 1861/1991, de 30 de diciembre
1992	Condado de Latores con Grandeza de España	Sabino Fernández Campo	Real Decreto 445/1992, de 30 de abril
1993	Grandeza de España a unir al condado de los Gaitanes	Luis de Ussía y Gavaldá	Real Decreto 1019/1993, de 25 de junio
1994	Condado de los Alixares	Emilio García Gómez	Real Decreto 2006/1994, de 7 de octubre
1994	Marquesado de Puebla de Cazalla	Javier Benjumea Puigcerver	Real Decreto 2007/1994, de 7 de octubre
1994	Marquesado de Gutiérrez-Mellado	Manuel Gutiérrez Mellado	Real Decreto 2008/1994, de 7 de octubre

1994	Marquesado del Pedroso de Lara	José Manuel Lara Hernández	Real Decreto 2009/1994, de 7 de octubre
1994	Infantazgo de España	Carlos de Borbón-Dos Sicilias y Borbón-Parma	Real Decreto 2412/1994, de 16 de diciembre
1995	Ducado de Lugo	Elena de Borbón y Grecia	Real Decreto 323/1995, de 3 de marzo
1996	Marquesado de Iria Flavia	Camilo José Cela Trulock	Real Decreto 1137/1996, de 17 de mayo
1997	Ducado de Palma de Mallorca	Cristina de Borbón y Grecia	Real Decreto 1502/1997, de 26 de septiembre
2002	Marquesado de la Ría de Ribadeo con Grandeza de España	Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo	Real Decreto 591/2002, de 24 de junio
2002	Grandeza de España a unir al vizcondado del Castillo de Almansa	José Fernando de Almansa y Moreno-Barreda	Real Decreto 592/2002, de 24 de junio
2003	Marquesado del Valle de Tena con Grandeza de España	Guillermo Luca de Tena y Brunet	Real Decreto 817/2003, de 23 de junio
2003	Marquesado de la Ribera del Sella	Antonio Durán Tovar	Real Decreto 818/2003, de 23 de junio
2003	Marquesado de Oro	Juan Oro Florensa	Real Decreto 819/2003, de 23 de junio
2004	Marquesado de Garrigues	Antonio Garrigues Díaz-Cañabate	Real Decreto 1/2004, de 8 de enero
2005	Grandeza de España a unir al condado de Casa Dávalos	Martín de Riquer y Morera	Real Decreto 447/2005, de 18 de abril
2008	Grandeza de España a unir al condado de Godó	Javier de Godó y Muntañola	Real Decreto 1173/2008, de 11 de julio
2008	Marquesado de Guadalcanal	Antonio Fontán Pérez	Real Decreto 1174/2008, de 11 de julio
2008	Marquesado de Canero	Margarita Salas Falgueras	Real Decreto 1175/2008, de 11 de julio
2008	Marquesado de O'Shea	Paloma O'Shea Artiñano	Real Decreto 1176/2008, de 11 de julio
2010	Marquesado de Oreja	Marcelino Oreja Aguirre	Real Decreto 430/2010, de 8 de abril
2010	Marquesado de Castrillón	Gonzalo Anes y Álvarez de Castrillón	Real Decreto 431/2010, de 8 de abril
2010	Marquesado de Asiaín	José Ángel Sánchez Asiaín	Real Decreto 432/2010, de 8 de abril
2010	Marquesado de Tàpies	Antoni Tàpies i Puig	Real Decreto 433/2010, de 8 de abril

2010	Baronía de Perpinyá	Roser Rahola d'Espona	Real Decreto 434/2010, de 8 de abril
2010	Marquesado de Laserna	Íñigo Moreno de Arteaga	Real Decreto 435/2010, de 8 de abril
2011	Marquesado de Vargas Llosa	Jorge Mario Vargas Llosa	Real Decreto 134/2011, de 3 de febrero
2011	Marquesado de Del Bosque	Vicente del Bosque González	Real Decreto 135/2011, de 3 de febrero
2011	Marquesado de Ibias	Aurelio Menéndez Menéndez	Real Decreto 136/2011, de 3 de febrero
2011	Marquesado de Villar Mir	Juan Miguel Villar Mir	Real Decreto 137/2011, de 3 de febrero
2011	Marquesado de Pereira Coutinho	Vasco Manuel de Quevedo Pereira Coutinho	Real Decreto 502/2011, de 7 de abril
2011	Marquesado de Daroca	Ángel Antonio Mingote Barrachina	Real Decreto 1772/2011, de 1 de diciembre
2014	Marquesado de Crémenes	David Álvarez Díez	Real Decreto 351/2014, de 13 de mayo
2014	Marquesado de Fuster	Valentín Fuster Carulla	Real Decreto 352/2014, de 13 de mayo
2014	Marquesado de Grisolia	Santiago Grisolia García	Real Decreto 353/2014, de 13 de mayo
2014	Condado de Gisbert	María del Carmen Iglesias Cano	Real Decreto 354/2014, de 13 de mayo